



De virksomme mekanismer i beskæftigelsesindsatsen

En analyse af beskæftigelsesindsatsen over for ikke-arbejdsmarkedssparate ledige ved brug af virkningsevaluering.

Salado-rasmussen, Julia

DOI (link to publication from Publisher):
[10.5278/vbn.phd.socsci.00076](https://doi.org/10.5278/vbn.phd.socsci.00076)

Publication date:
2018

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Salado-rasmussen, J. (2018). *De virksomme mekanismer i beskæftigelsesindsatsen: En analyse af beskæftigelsesindsatsen over for ikke-arbejdsmarkedssparate ledige ved brug af virkningsevaluering*. Aalborg Universitetsforlag. Aalborg Universitet. Det Samfundsvidenskabelige Fakultet. Ph.D.-Serien
<https://doi.org/10.5278/vbn.phd.socsci.00076>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



DE VIRKSOMME MEKANISMER I BESKÆFTIGELSESINDSATSEN

EN ANALYSE AF BESKÆFTIGELSESINDSATSEN OVER
FOR IKKE-ARBEJDSMARKEDSPARATE LEDIGE VED
BRUG AF VIRKNINGSEVALUERING

AF
JULIA SALADO-RASMUSSEN

PH.D. AFHANDLING 2018



AALBORG UNIVERSITET

DE VIRKSOMME MEKANISMER I BESKÆFTIGELSESINDSATSEN

**EN ANALYSE AF BESKÆFTIGELSESINDSATSEN OVER
FOR IKKE-ARBEJDSMARKEDSPARATE LEDIGE VED
BRUG AF VIRKNINGSEVALUERING**

af

Julia Salado-Rasmussen



AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Afhandling publiceret

Ph.d. indleveret: 12. april 2018

Ph.d. vejleder: Professor Thomas Bredgaard,
Aalborg Universitet

Ph.d. bi-vejleder: Professor Michael Rosholm
Aarhus Universitet

Ph.d. bedømmelsesudvalg: Professor emeritus Per Kongshøj Madsen (formand),
Aalborg universitet, Danmark

Dekan Anne Halvorsen,
Universitetet i Agder, Norge

Professor Peter Dahler-Larsen,
Københavns universitet Danmark

Ph.d. serie: Det Samfundsvidenskabelige Fakultet,
Aalborg Universitet

ISSN (online): 2246-1256
ISBN (online): 978-87-7210-192-7

Udgivet af:
Aalborg Universitetsforlag
Langagervej 2
9220 Aalborg Ø
Tlf. 9940 7140
aauf@forlag.aau.dk
forlag.aau.dk

© Copyright: Julia Salado-Rasmussen

Trykt i Danmark af Rosendahls, 2018

Normalsider: 105 sider (å 2.400 anslag inkl. mellemrum).



OM FORFATTEREN

Julia Salado-Rasmussen er uddannet cand.scient.adm. i forvaltning ved Institut for Samfund og Globalisering på Roskilde Universitet, hvorfra hun dimitterede i 2009. Hun har arbejdet på Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) fra 2006 til 2013, først som evalueringsmedarbejder og siden hen som evalueringskonsulent. I 2013 blev hun ansat som ph.d.-stipendiat ved Institut for Statskundskab på Aalborg Universitet. Her har hun været tilknyttet Center for Arbejdsmarkedsforskning (CARMA) og Forskningscenter for Evaluering (FCE). Hendes arbejde er fokuseret på spændingsfeltet mellem evaluering og beskæftigelse, og på hvordan beskæftigelsesindsatsens mangefacetterede virkninger kan evalueres. Fra 2015 til 2017 var hun medlem af Dansk EvalueringsSelskabs bestyrelse (DES) på vegne af Institut for Statskundskab.

ENGLISH SUMMARY

The active labour market policies (ALMP) in Denmark are subject to intense political debate and are under constant development. In an international perspective, Denmark has a long tradition for conducting ALMP and relatively high costs in connection with the policies. Furthermore, there have been numerous reforms of the policies during the last decade to enhance employment rates. Despite of this, programmes directed towards disadvantaged unemployed have been criticised for limited effects. The background of this PhD thesis is thus an interest to find out how active labour market programmes can contribute to improve the employment opportunities for disadvantaged unemployed, who have other problems besides unemployment, e.g. social, psychical and physical problems. The thesis mainly focuses on the two kinds of programmes directed towards the target group, i.e. workplace experience programmes (virksomhedspraktik) and municipal employment projects (kommunale beskæftigelsesprojekter). The thesis draws upon 'realistic evaluation' and it is examined how the two programmes are expected to work (the so-called programme theories) and how they actually work. The research question is: *Which mechanisms make active labour market programmes directed towards disadvantaged unemployed work and under what circumstances?* The thesis is a so-called 'combination model' and consists of a 'small monography' and three articles.

In article 1 "*Realist synthesis – An alternative approach to meta-analysis*", Ray Pawson's (2005) qualitative approach to meta-analysis realistic synthesis is tested on literature on workplace experience programmes. It is found that realist synthesis is a qualified alternative to quantitative meta-analysis. Three mechanisms are found to make workplace experience programmes work: a good 'match' between the unemployed and the host company, an experience of being at a 'real workplace', and the experience of 'progression'.

Article 2 "*What makes workplace experience programmes work? A study of the mechanisms creating change*" tests the programme theory from article 1. The article is based on questionnaire replies from 859 former participants and on register data from the Ministry of Employment's longitudinal database DREAM and from Statistics Denmark. It is concluded that the workplace experience programme has positive employment effects. Participants who are included socially and professionally at the workplaces have the highest subsequent employment degree, which supports the assumption that it is important that the unemployed gets an authentic experience of being at a 'real workplace'.

In article 3 "*The generative mechanisms in municipal employment projects - An in-depth case study*" it is examined how municipal employment projects are expected to work and what the challenges are. The case study builds on qualitative data from 23 informants and quantitative data from 1,402 participants. The article

shows that the programme has limited progression and employment effects and identifies six generative mechanisms: creation of meaningfulness, formation of relationships between the unemployed and the frontline employees, co-constructor, problem solving, self-efficacy and work identity. Furthermore, the article also points to three moderators (contextual factors) that can explain the limited results: the citizens' needs and their personal live situation, evaluation and follow-up as well as the physical framework of the programme.

Based on the studies of the two programmes, five mechanisms and three moderators are found: (1) meaningfulness, (2) formation of relationships, (3) self-efficacy, (4) work identity and a (5) 'real' workplace as well as the moderators about the (1) citizens' needs and personal live situation, (2) evaluation and follow-up and the (3) physical framework of the programme. It is concluded that realistic evaluation, including realist synthesis, can contribute with a more nuanced picture of the effects of active labour market programmes. Most probably, the effects of active labour market policies are thus likely to be improved if the programmes to a larger extent are planned taking into account the generative mechanisms and moderators (contextual factors) that may activate or de-activate them.

DANSK RESUME

Beskæftigelsesindsatsen i Danmark er til heftig politisk debat og under konstant udvikling. I international sammenhæng har Danmark en lang tradition for aktive beskæftigelsesindsatser og store udgifter til beskæftigelsesindsatsen. Derudover er der det seneste årti gennemført en lang række reformer, som har haft til formål at øge beskæftigelsen. På trods af dette er indsatsen over for ikke-arbejdsmarkedssparate ledige blevet kritiseret for begrænsede effekter. Afsættet for afhandlingen var således en interesse for, hvordan beskæftigelsesindsatser kan bidrage til at forbedre arbejdsmarkedstilknytningen for gruppen af ikke-arbejdsmarkedssparate ledige som er kendetegnet ved andre problemer ud over ledighed, fx sociale, psykiske og fysiske problemer. Der lægges i afhandlingen særligt fokus på de to indsattstyper som primært anvendes over for målgruppen, henholdsvis indsatser med virksomhedspraktik og kommunale beskæftigelsesprojekter. Ved brug af virkningsevaluering undersøges det, hvordan de to indsatser antages at virke (de såkaldte programteorier) samt virkningerne. Derudover var der en interesse i at afprøve virkningsevaluering som forskningstilgang på beskæftigelsesområdet. Det overordnede forskningsspørgsmål er: *Hvilke mekanismer får beskæftigelsesindsatser over for ikke-arbejdsmarkedssparate ledige til at virke og under hvilke omstændigheder?* Afhandlingen er en kombinationsmodel og består af en 'lille monografi' og tre artikler.

I artikel 1 "*Virkningssyntese – en alternativ tilgang til metaanalyse*" afprøves Ray Pawsons (2005) kvalitative tilgang til metaanalyse (realistic synthesis) på indsatser med virksomhedspraktik. Det konkluderes, at virkningssyntese er et kvalificeret alternativ til kvantitativ metaanalyse, og der udledes tre mekanismer, som antages at have betydning for om virksomhedspraktik leder til beskæftigelse: et godt 'match' mellem den ledige og praktikvirksomheden, en oplevelse af at være på en 'rigtig arbejdsplads', og oplevelsen af 'progression'.

Artikel 2 "*What makes workplace experience programmes work? A study of the mechanisms creating change*" tester programteorien fra artikel 1. Artiklen bygger på spørgeskemabesvarelser fra 859 virksomhedspraktikanter samt registerdata fra Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM og Danmarks Statistik. Det konkluderes, at indsatsen har positive beskæftigelseseffekter. Deltagere, som bliver inkluderet socialt og professionelt på arbejdspladserne, har den højeste beskæftigelsesgrad efterfølgende, hvilket understøtter antagelsen om, at det er vigtigt, at den ledige får en autentisk oplevelse af at være på en 'rigtig arbejdsplads'.

I artikel 3 "*De virksomme mekanismer i kommunale beskæftigelsesprojekter - Et dybdegående casestudie*" undersøges, hvordan kommunale beskæftigelsesprojekter antages at virke, og hvad der er udfordringerne. Casestudiet bygger på kvalitativ empiri fra 23 informanter og data fra 1.402 deltagere. Artiklen viser, at indsatsen har

begrænset progressions og beskæftigelseseffekt og identificerer seks virksomme mekanismer: meningsskabelse, relationsdannelse, medkonstruktør, problemløsning, hverdagsmestring og arbejdsidentitet. Derudover peges der på tre moderatorer, som kan forklare de begrænsede resultater: borgernes behov og livssituation, evaluering og opfølgning samt de fysiske rammer for indsatsen.

Ud fra undersøgelserne af de to indsatser sammenfattes fem mekanismer og tre moderatorer som kan bidrage til at forklare virkningerne af indsatser over for ikke-arbejdsmarkedspartate ledige. Det drejer sig om de virksomme mekanismer (1) meningsfuldhed, (2) relationsdannelse, (3) hverdagsmestring, (4) arbejdsidentitet og (5) ”rigtig” arbejdsplads samt moderatorerne om (1) borgernes behov og livssituation, (2) evaluering og opfølgning samt de (3) fysiske rammer for indsatsen. Mekanismerne og moderatorerne kan imidlertid ikke ses som en udtømmende liste, men overensstemmelsen med den eksisterende litteratur indikerer dog, at der er tale om nogle af de vigtigste. Derudover konkluderes det, at virkningsevaluering, herunder virkningssyntese, kan bidrage med et mere nuanceret billede af beskæftigelsesindsatsers virkninger. Beskæftigelsesindsatsen kan derfor med al sandsynlighed forbedres, hvis indsatserne i højere grad tilrettelægges med blik for de virksomme mekanismer og de moderatorer (kontekstforhold) som kan aktivere eller de-aktivere dem.

FORORD

Arbejdet med afhandlingen har været en spændende, lærerig og til tider hård proces. En særlig tak skal gå til min hovedvejleder professor Thomas Bredgaard for en særdeles god introduktion til den akademiske verden og for konstruktive kommentarer til min afhandling. Derudover har jeg nydt godt af hans kontakter som blandt andet åbnede dørene for et lærerigt forskningsophold på University of Leeds ved Centre for Employment Relations Innovation and Change (CERIC), hvor det også lykkedes mig at få adgang til en af ophavsmændene til Realistic Evaluation, Ray Pawson, og forskningsmiljøet omkring ham. Derudover skylder jeg en stor tak til min samarbejdspartner Thisted Kommune, som har medfinansieret ph.d.-projektet og givet mig unik adgang og indsigt i arbejdet på jobcenteret.

Jeg vil også gerne takke min bi-vejleder professor Michael Rosholm fra Institut for Økonomi ved Aarhus Universitet for uvurderlig hjælp, når de statistiske beregninger har testet mine evner til det yderste. Statistikken har uden tvivl været den største udfordring i afhandlingen, men samtidig også det område, hvor jeg har udviklet mig mest. En ekstra tak skal gå til min kollega Troels Fage Hedegaard, som har været en god hjælp, når mine statistiske spørgsmål har været for basale til at belemre økonomiprofessoren. En sidste tak, af den faglige slags, skal gå til mine kollegaer fra CARMA for deres skarpe kommentarer til min afhandling, ikke mindst fra professor emeritus Flemming Ibsen. Jeg kommer uden tvivl til at savne de mange spændende faglige diskussioner i forskningsgruppen.

Vi har siddet en lille flok fra Institut for Statskundskab i Sydhavnen. Selv om man kunne foranlediges til at tro, at det gjorde tilværelsen som ph.d.-studerenden ensom, vil jeg vove at påstå det modsatte. Der er næsten tale om en korpsånd blandt folk i Sydhavnen, bragt sammen af pendlingens pinsler, og ikke mindst utallige hyggelige frokoster, sommerfester og fredagsøl sammen med de øvrige kollegaer på etagen. Her skal gå en særlig tak til Mathias Herup Nielsen, som har haft en finger med i - hvis ikke alle - så da i hvert fald flertallet af de sociale arrangementer.

Min nærmeste familie skal også have et stort tak for støtte og tålmodighed. Et pendlerjob i Aalborg og to små børn er ikke uden udfordringer, og jeg er uendelig taknemmelig for at mine forældre og svigermor har hjulpet med pasningen af de små, mens jeg har rejst rundt i de fjerneste kroge af Danmark. En sidste og særlig tak skal gå til min mand Jesper for at støtte og opmuntre mig, når det har været hårdest.

København, 12. april 2018

Julia Salado-Rasmussen

INDHOLDSFORTEGNELSE

| | |
|--|-----------|
| Kapitel 1. Indledning | 15 |
| 1.1. Forskningsspørgsmål: | 19 |
| 1.2. Struktur på afhandlingen | 19 |
| 1.1. Sammenfatning af artikler | 19 |
| Kapitel 2. Beskæftigelses-politikkens udvikling | 21 |
| 2.1. Formålet med beskæftigelsesindsatsen | 21 |
| 2.1.1. Beskæftigelsesstrategier | 22 |
| 2.2. Beskæftigelsesindsatser | 22 |
| 2.2.1. Virksomhedspraktik | 23 |
| 2.2.2. Vejledning og opkvalificering | 23 |
| 2.1. Lang tradition for en aktiv beskæftigelsesindsats og mange reformer | 24 |
| 2.2. Et skift i brug af typen af indsatser | 27 |
| 2.2.1. Øget brug af virksomhedsrettede indsatser | 27 |
| 2.3. Flere skal stå til rådighed | 28 |
| 2.3.1. Arbejdsmarkedsparathed | 29 |
| 2.3.2. Stigning i antallet af ikke-arbejdsmarkedsparate ledige | 29 |
| 2.3.3. Sammenhæng mellem ydelser og indsatser | 31 |
| 2.4. Opsummering | 32 |
| Kapitel 3. Virkningsevaluering | 33 |
| 3.1. Teoribaseret evalueringstilgang | 33 |
| 3.2. Programteori | 34 |
| 3.3. Mekanismer | 36 |
| 3.3.1. Niveauer af mekanismer | 37 |
| 3.3.2. Adfærdændring på individniveau | 38 |
| 3.3.3. Forandringsteori og implementeringsteori | 41 |
| 3.4. Kontekst | 43 |
| 3.5. The common factors | 44 |
| 3.6. Udfordringer ved virkningsevaluering | 47 |
| Kapitel 4. Effekstudier af beskæftigelsesindsatser | 49 |

| | |
|--|-----------|
| 4.1. Typer af Effekter | 49 |
| 4.1.1. Effekter ikke-arbejdsmarkedssparate ledige | 50 |
| 4.2. Udfordringer ved at evaluere beskæftigelsesindsatser | 51 |
| 4.2.1. Overser indsatsers kompleksitet | 52 |
| 4.2.2. Overser kortsigtede mål | 54 |
| 4.2.3. Skelner ikke mellem teori- og implementeringsfejl | 55 |
| 4.3. Opsummering | 56 |
| Kapitel 5. Kvalitative studier af beskæftigelsesindsatser | 57 |
| 5.1. Programteori for kommunale beskæftigelsesprojekter | 57 |
| 5.1.1. Mekanismer | 57 |
| 5.1.2. Moderatorer | 61 |
| 5.2. Opsummering | 63 |
| Kapitel 6. Empiri og metode | 65 |
| 6.1. Overordnet ramme og design | 65 |
| 6.1.1. Afgrænsning | 66 |
| 6.2. Survey om virksomhedspraktik | 67 |
| 6.2.1. Population, indsamlingsmetode og -periode | 68 |
| 6.2.2. Bortfaldsanalyse af repræsentativitet | 69 |
| 6.2.3. Metodiske refleksioner om surveys | 69 |
| 6.3. Casestudie af kommunalt beskæftigelsesprojekt | 70 |
| 6.3.1. Strategisk case-udvælgelse | 71 |
| 6.3.2. Kvalitativ empiri | 75 |
| 6.3.3. Behandling af kvalitativ empiri | 81 |
| 6.3.4. Metodiske refleksioner om casestudier | 81 |
| 6.1. Analyser af kvantitativ empiri | 82 |
| 6.1.1. Registerdata | 82 |
| 6.1.2. Propensity score matching-strategi | 82 |
| 6.1.3. Multipel lineær regressionsanalyse af survey | 84 |
| 6.1.4. Analyser af progressionsmålinger | 84 |
| Kapitel 7. Konklusion | 87 |
| 7.1. Bidrag til viden inden for forskningsfeltet | 87 |

| | |
|--|------------|
| 7.1.1. Mekanismer og moderatorer for ikke-arbejdsmarkedssparate ledige | 89 |
| 7.2. Betydning for forskning og praksis..... | 91 |
| Litteraturliste | 93 |
| Artikler | 105 |

KAPITEL 1. INDLEDNING

Denne afhandling handler om den danske aktive beskæftigelsesindsats over for ikke-arbejdsmarkedssparate ledige, særligt indsatser med virksomhedspraktik og kommunale beskæftigelsesprojekter. Formålet er at bidrage til viden om gennemførelsen og virkningen af beskæftigelsesindsatser over for ikke-arbejdsmarkedssparate ledige samt afprøve virkningsevaluering som forskningstilgang på beskæftigelsesområdet. Afhandlingen har således både et empirisk og teoretisk sigte. Det grundlæggende spørgsmål er, hvilke mekanismer får beskæftigelsesindsatser over for ikke-arbejdsmarkedssparate ledige til at virke og under hvilke omstændigheder?

Baggrunden for afhandlingen er, at beskæftigelsesindsatsen gennem årene er blevet kraftigt kritiseret for at være ineffektiv og ressourcespil (Bredgaard & Hansen, 2012; Larsen, 2011). En række studier peger således på blandede effekter af indsatsen og særligt indsatsen over for ikke-arbejdsmarkedssparate ledige har været kritiseret for at have begrænsede effekter (De Økonomiske Råd, 2012; Rigsrevisionen, 2010; Rosholm & Svarer, 2012; Rosholm, Sørensen, & Skipper, 2017). Samtidig er Danmark et af de lande i verden, som bruger flest ressourcer på aktive beskæftigelsesindsatser (Andersen, Caswell, & Larsen, 2017; De Økonomiske Råd, 2012; OECD, 2017). På trods af den lange tradition for aktive beskæftigelsesindsatser i Danmark (Goul Andersen, Larsen, & Jensen, 2003) udgør beskæftigelsesindsatsen i dag stadig en gordisk knude for politikerne. Området er under konstant forandring og har gennem de seneste år været karakteriseret ved en periode med ”reform-amok” i forsøget på at øge beskæftigelsen og arbejdsudbuddet igennem arbejdsmarkedsreformer, og der er ingen grund til at tro at denne tendens skulle ændre sig (Bredgaard et al., 2017). Det virker dog som om de ”lavthængende frugter” efterhånden er plukket (Pedersen & Smith, 2016).

Den danske aktive beskæftigelsesindsats har været genstand for en række evalueringer og analyser, og der er i både Danmark og internationalt en righoldig forskningstradition inden for beskæftigelsesindsatser (active labour market policies). Ses der på de eksisterende studier på beskæftigelsesområdet, fordeler de sig imidlertid overvejende i to lejre; enten kvantitative effektstudier eller kvalitative casestudier. Den viden, der skabes gennem de kvantitative effektstudier, efterlader ofte en række ubesvarede spørgsmål omkring, hvordan og hvorfor indsatsen virker. De grundlæggende forklaringer på, hvorfor indsatsen virker forbliver en ”sort boks”¹ (Astbury & Leeuw, 2010). Resultaterne bygger på gennemsnitlige udfald, som dækker

¹ Edward Suchman (1967) var formentlig den første evaluator der påpegede nødvendigheden af at åbne og teste sociale programmers ”sorte boks” (Astbury & Leeuw, 2010). Termen er introduceret af Scriven (1994) (Blom & Moren, 2010: 100).

over store variationer (Pawson, 2006). Selv når resultaterne opdeles efter deltagernes objektive karakteristik som køn, alder og etnicitet savnes der viden om, hvorfor det netop virkede for den ene målgruppe, men ikke den anden (Salado-Rasmussen & Bredgaard, 2016). En anden udfordring ved kvantitative effektstudier er, at metoden ikke er lige velegnet til alle typer problemstillinger. Nogle problemstillinger er således for komplekse, for begrænsede i omfang eller for foranderlige til, at de lader sig måle ud fra gængse kvantitative metoder. Særligt beskæftigelsesindsatsen målrettet de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige kan være karakteriseret ved disse udfordringer. Vejen til beskæftigelse er ofte lang og kræver, at borgernes sociale problemer håndteres først eller sideløbende med den beskæftigelsesrettede indsats. Effektevalueringer eller kontrollerede forsøg kan derfor være svære at gennemføre inden for beskæftigelsesområdet på grund af borgernes sociale problemer (Bredgaard et al., 2011a). I evalueringslitteraturen karakteriseres sociale problemer som ”vilde”, fordi både mål og midler er uklare eller subjektive. I modsætning hertil er der de ”tamme” problemer, som er karakteriseret ved klare mål og sikkerhed om metoderne (Krogstrup, 2006). Flere forskere har derfor kritiseret den overvejende fokus på evidens og kvantitative effektstudier inden for beskæftigelsespolitikken (Andersen et al., 2017; Andersen & Randrup, 2017; Caswell, Dall, & Madsen, 2015). Effektstudierne giver således et væsentligt og uundværligt bidrag til viden på beskæftigelsesområdet, men kan ofte ikke stå alene.

I den anden lejr er der de kvalitative studier. De kvalitative studier giver dybdegående og ofte personlige forklaringer på, hvordan borgere og beskæftigelsesmedarbejdere oplever beskæftigelsesindsatsen (Bredgaard et al., 2011a). Den dybdegående indsigt giver stof til eftertanke og kraftfulde billeder af livet som ledig eller beskæftigelsesmedarbejder, ligesom den kvalitative litteratur yder et stort bidrag til forskningsfeltet gennem påpegning af væsentlige muligheder og barrierer inden for den aktive beskæftigelsesindsats (se eksempelvis Danneris, 2016; Eskelinen & Olesen, 2010). Udfordringen er, at den viden der produceres gennem de kvalitative studier til tider gør det svært at svare på, om det observerede kan siges at gøre sig gældende i bred forstand (Bredgaard et al., 2011a). Det er den kvalitative tilganges styrke, men samtidig også dens svaghed, at den viser paletten af oplevelser og perspektiver uden nødvendigvis at forsøge at svare på, om en indsats rent faktisk virkede eller ej. Herved kan de kvalitative studier til tider mangle håndfaste konklusioner som kan give grundlag for politisk beslutninger og dermed betydning for praksis. Pawson og Tilley (1997) kritiserer på den ene side de eksperimentelle studier for ’kontekst-stripping’ (negligerer), mens de på den anden side kritiserer de kvalitative evalueringer, som trækker på en konstruktivistisk tilgang², for ’kontekst-hopping’. Hermed henviser de til den konstruktivistiske tilganges afvisning af en objektiv virkelighed, som betyder, at et fænomen kun kan forstås i sin kontekst og ikke generaliseres (Pawson & Tilley, 1997). Kritikken fremført ovenfor er ikke en kritik af hverken de kvantitative eller kvalitative studier per se (de angivne studier

² Inspireret af Guba og Lincoln (1989) (Pawson & Tilley, 1997).

anses som værende af høj kvalitet), men derimod en påpegning af de indlejrede metodiske begrænsninger ved henholdsvis den kvantitative og kvalitative metode.

I denne afhandling anvendes virkningsevaluering. Virkningsevaluering placerer sig som en brobygger mellem de to metodiske lejre som en multimetodologisk tilgang (Bredgaard, Salado-Rasmussen, & Sieling-Monas, 2016; Bredgaard et al., 2011a). I virkningsevaluering søger man således at forklare signifikante forskelle i effekter gennem en dybdegående undersøgelse af for hvem, hvordan og under hvilke omstændigheder indsatser virker (Pawson & Tilley, 1997). Kvantitative studier er derfor en forudsætning for at afdække forskelle. Hverken den kvantitative eller den kvalitative tilgang kan imidlertid stå alene, og kvalitativ empiri er således en forudsætning for at kunne forklare mønstrene i data og udforme programteorier (Pawson, 2013). Målet er ikke at evaluere indsatser per se, men derimod at udlede og kvalificere programteorier om, hvordan indsatserne virker (de såkaldte generative mekanismer) og under hvilke omstændigheder (kontekster) (Pawson & Tilley, 1997). Metodologisk har virkningsevaluering således meget at byde på, men er hidtil kun blevet brugt i begrænset omfang inden for beskæftigelsesområdet (se eksempelvis Bredgaard & Hansen, 2012; Hansen, Dahl, & Bredgaard, 2011).

Ud over denne metodiske placering af nærværende afhandling i forskningsfeltet er det også relevant med en placering i forhold til det analytiske fokus. Den eksisterende forskning om beskæftigelsesindsatser kan, ud over effektstudierne, opdeles i fire grupper (inspireret af opdelingerne i Henriksen, 2010; Hohnen, Mortensen, & Klitgaard, 2007; Weibel & Madsen, 2012). En gruppe interaktionistiske og institutionelle studier af sagsbehandling fokuserer på, hvordan borgernes problemidentiteter formes af sagsbehandlerne og velfærdsinstitutioner, og hvordan borgerne hermed klientgøres (Henriksen, 2010; Weibel & Madsen, 2012). I denne gruppe er der bl.a. studier af Järvinen et al. (2002) og Järvinen & Mik-Meyer (2003)³, som udforsker, hvordan mødet mellem klient og sagsbehandler er kendetegnet ved en magtrelation, hvor sagsbehandleren besidder ekspertviden til at kategorisere og samtidig disciplinere den ledige (Henriksen, 2010; Hohnen et al., 2007; Järvinen, Larsen, & Mortensen, 2002). En anden gruppe studier fokuserer på beskæftigelsesmedarbejdernes kultur og den indflydelse den har på implementering af beskæftigelsespolitikken (Henriksen, 2010). I denne gruppe placerer Henriksen (2010) bl.a. studier af Lipsky (1980)⁴, som omhandler sagsbehandlerens værdier og holdninger og 'coping-strategier' og Larsen et al. (2001), som undersøger, hvordan frontmedarbejdernes autonomi har betydning for implementeringen af de politiske målsætninger på beskæftigelsesområdet (Henriksen, 2010; Larsen et al., 2001; Weibel

³ Järvinen & Mik-Meyer (2003): At skabe en klient: Institutionelle identiteter i socialt arbejde. København: Hans Reitzels Forlag.

⁴ Lipsky (1980): Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russel Sage Foundation.

& Madsen, 2012). En tredje gruppe studier belyser kontekstuelle forholds betydning for kommunernes beskæftigelsesindsats og udleder logikker for indsatsernes udformning, fx Hohnen et al. (2007) som udleder tre forskellige indsatsmodeller (kravmodellen, trinmodellen og eksperimentalmodeen) og Caswell (2005), som udleder fire praksislogikker (patologiserende, bureaukratisk, sanktionerende og inklusionsorienteret praksislogik) (Caswell, 2005; Henriksen, 2010; Hohnen et al., 2007). Den sidste gruppe studier fokuserer på virkninger af beskæftigelsesindsatser og de led som indsatserne udgøres af. Der er sparsomt med studier som belyser dette (Hohnen et al., 2007), men enkelte studier har dog bidraget med viden (eksempelvis Bredgaard & Hansen, 2012; Bredgaard et al., 2011a; Henriksen, 2010). Nærværende afhandling placerer sig med sit fokus på virksomme mekanismer inden for denne sidste gruppe af studier.

Det analytiske fokus for afhandlingen er beskæftigelsesindsatser, hvorfor begrebet bør defineres og begrundes nærmere. Med indsatser henvises til de konkrete indsatser, som fremgår af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (LAB-loven). Den danske aktive beskæftigelsesindsats består af tre hovedredskaber: 1) løntilskud, 2) virksomhedspraktik, og 3) vejledning og opkvalificering (LAB-loven, 2016). Den overordnede forskningsmæssige interesse i afhandlingen er at undersøge, hvordan indsatser målrettet ikke-arbejdsmarkedsparede ledige virker, og derfor afgrænses afhandlingen til de to typer indsatser, som primært anvendes til ikke-arbejdsmarkedsparede ledige, henholdsvis virksomhedspraktik og kommunale beskæftigelsesprojekter (som er en underkategori til indsatser med vejledning og opkvalificering). Brugen af virksomhedspraktik har været stigende gennem de seneste år og fremhæves ofte som værende den mest effektive indsatsstype sammen med løntilskud (Koch-udvalget, 2015; Rosholm & Svarer, 2012). På trods af at virksomhedspraktik ofte fremhæves som mest effektiv, er der kun få studier, som forsøger at forklare hvorfor og hvordan virksomhedspraktik virker (Salado-Rasmussen & Bredgaard, 2016). Indsatser med vejledning og opkvalificering er en samlebetegnelse, som dækker over en lang række meget forskelligartede tilbud. I lovgivningen opdeles indsatser med vejledning og opkvalificering i to underkategorier: ordinær uddannelse og øvrige vejledning- og opkvalificeringsforløb (LAB-loven, 2016). Valget af indsats konkretiseres således yderligere ved alene at se på øvrige vejledning- og opkvalificeringsforløb (kommunale beskæftigelsesprojekter). Indsatser med øvrig vejledning og opkvalificering har gennem en lang årrække været den hyppigst anvendte beskæftigelsesindsats, særligt over for ikke-arbejdsmarkedsparede ledige (Jobindsats.dk, 2017). Samtidig har indsatserne været de mest udskældte (Koch-udvalget, 2014, 2015), da de generelt har vist meget blandende resultater (Arendt, 2013). Der ønskes derfor mere dybdegående viden om, hvordan virksomhedspraktik og kommunale beskæftigelsesprojekter kan udfolde sig i praksis, for at forstå ikke bare om de virker, men hvordan og under hvilke omstændigheder.

1.1. FORSKNINGSSPØRGSMÅL:

- 1) *Hvilke mekanismer får beskæftigelsesindsatser over for ikke-arbejdsmarkedssparate ledige til at virke og under hvilke omstændigheder?*

For at besvare afhandlingens undersøgelsesspørgsmål er der anvendt en kombination af kvalitative og kvantitative metoder, herunder en virkningssyntese (litteraturstudie) af virksomhedspraktik, en survey blandt borgere, der havde været i virksomhedspraktik, et casestudie af et kommunalt beskæftigelsesprojekt, registerdata fra Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM og Danmarks Statistik (DST) samt progressionsmålinger fra BeskæftigelsesIndikatorProjektet (BIP)⁵.

1.2. STRUKTUR PÅ AFHANDLINGEN

Afhandlingen er en kombinationsmodel og bygger på en 'lille monografi' og tre artikler. Kapitel 2 beskriver baggrunden for afhandlingen og redegør for de forskellige beskæftigelsesindsatser, den historiske udvikling inden for beskæftigelsespolitikken samt udviklingen i brugen af indsatser. Kapitel 3 redegør for afhandlingens teoretiske udgangspunkt, som bygger på virkningsevaluering. I kapitel 4 redegøres for danske og internationale effektstudier af beskæftigelsesindsatser og beskæftigelseseffekten for ikke-arbejdsmarkedssparate ledige samt diskuteres udfordringer ved at evaluere beskæftigelseseffekter. Kapitel 5 gennemgår kvalitative studier af beskæftigelsesindsatsen og udleder mekanismer og moderatorer i kommunale beskæftigelsesprojekter. I kapitel 6 beskrives det empiriske grundlag og de metoder, der er anvendt. Kapitel 7 konkluderer på afhandlingens teoretisk bidrag og resultaternes implikationer for forskning og praksis.

1.1. SAMMENFATNING AF ARTIKLER

Artiklerne har hver deres formål og bidrager til at besvare afhandlingens overordnede forskningsspørgsmål. Artiklerne kan læses selvstændigt og uafhængigt af hinanden.

Artikel 1 "*Virkningssyntese – en alternativ tilgang til metaanalyse*" diskuterer de metodiske ulemper ved kvantitativ metaanalyse og afprøver Ray Pawsons (2005) kvalitative tilgang til metaanalyse "realistic synthesis", kaldet virkningssyntese. I artiklen anvendes beskæftigelsesindsatser med virksomhedspraktik som case til afprøvning af metoden, og den eksisterende forskningslitteratur gennemgås ud fra forskrifterne for virkningssyntese. Resultatet er en revideret programteori, som viser, hvordan virksomhedspraktik antages at virke. Tre mekanismer antages at have betydning for om virksomhedspraktikken leder til beskæftigelse, 1) at borgerne oplever et godt match mellem dem og praktikvirksomheden, 2) at de oplever

⁵ BeskæftigelsesIndikatorProjektet beskrives i kapitel 6, i afsnittet om kvantitativ empiri.

praktikken som værende på en rigtig arbejdsplads, og 3) at de oplever progression under virksomhedspraktikken. Derudover konkluderes det, at virkningssyntese er et kvalificeret alternativ til traditionelle kvantitative metaanalyser.

Den anden artikel *"What makes workplace experience programmes work? A study of the mechanisms creating change"* tester programteorien om virksomhedspraktik fra artikel 2. Formålet er således at teste de tre mekanismer, som antages at få virksomhedspraktik til at virke. Artiklen bygger på en spørgeskemaundersøgelse i to nordjyske kommuner med besvarelser fra 859 tidligere virksomhedspraktikanter, registerdata fra DREAM og Danmarks Statistik. På baggrund af en propensity score matching strategi konkluderes det, at indsatsen har positive beskæftigelseseffekter. Derudover viser en multipel regressionsanalyse, at de deltagere som blev inkluderet mest socialt og professionelt på arbejdspladserne havde den højeste beskæftigelsesgrad efterfølgende, hvilket understøtter antagelsen om at det er afgørende, at borgerne får en autentisk oplevelse af at være på en virksomhed (mekanismen "rigtige" arbejdspladser). Derimod blev der kun fundet begrænset støtte til mekanismen om et godt match og ingen støtte til mekanismen om progression, i hvert fald ikke på kort sigt.

Artikel 3 *"De virksomme mekanismer i kommunale beskæftigelsesprojekter - Et dybdegående casestudie"* undersøger, hvordan kommunale beskæftigelsesprojekter virker, og hvad der er udfordringerne. Casestudiet bygger på kvalitativ empiri fra 23 informanter og kvantitative data fra 1.402 deltagere. Undersøgelsen viser, at det kommunale beskæftigelsesprojekt har begrænset progression- og beskæftigelseseffekt. Der identificeres seks virksomme mekanismer, som kan forklare, hvordan indsatsen antages at virke: 1) meningsskabelse, 2) relationsdannelse, 3) medkonstruktør, 4) problemløsning, 5) hverdagsmestring, og 6) arbejdsidentitet. Derudover identificeres tre moderatorer, som kan forklare indsatsens begrænsede resultater: 1) borgernes (manglende) behov og (kaotiske) livssituation, 2) (sparsom) evaluerings- og opfølgingspraksis, og 3) fysiske rammer (som kan understøtte opbygningen af en spirende arbejdsidentitet, men formentlig ikke en egentlig arbejdsidentitet).

KAPITEL 2. BESKÆFTIGELSESPOLITIKKENS UDVIKLING

Beskæftigelsespolitikken i Danmark er i kontinuerlig udvikling og har undergået omfattende forandringer gennem tiden. For at give en rammesætning for de efterfølgende analyser og konklusioner redegøres der i dette kapitel indledningsvis for formålet med beskæftigelsesindsatsen og de strategier og indsats typer, som anvendes. Derefter gennemgås de væsentligste udviklingstendenser i beskæftigelsespolitikken siden 1970'erne med hovedvægt på det seneste årti og betydningen for de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige.

2.1. FORMÅLET MED BESKÆFTIGELSESIKTSATSSEN

Formålet med den aktive beskæftigelsesindsats i Danmark er at bidrage til et velfungerende arbejdsmarked (LAB-loven, 2016). Beskæftigelsespolitikken skal understøtte markeds mekanismernes evne til at fjerne ledighed (Bredgaard et al., 2017)⁶. I den økonomiske teori skelnes der overordnet mellem to hovedforklaringer på arbejdsløshed: 'klassisk ledighed' fremført af neo-klassiske økonomer og 'konjunkturledighed' fremsat af keynesianske økonomer. Ved *klassisk ledighed* defineres arbejdsløshed som et overudbud af arbejdskraft til den gældende realløn. De lediges reservationsløn⁷ er med andre ord højere end den løn, som virksomhederne er villige til at betale (Ibsen & Stamhus, 2016). Reservationslønnen påvirkes eksempelvis af fagforeningerne, som er med til at fastsætte lønnen, samt offentlig understøttelse, eksempelvis kontanthjælpsniveauet. Ved *konjunkturledighed* anses årsagen til arbejdsløshed at være manglende efterspørgsel (Ibsen & Stamhus, 2016). Staten kan øge efterspørgsel gennem en ekspansiv finanspolitik med fx skattenedsættelser eller offentlige investeringer i infrastruktur.

Ud over disse to hovedforklaringer beskrives ofte to andre former for ledighed: søgeledighed og kvalifikationsledighed. *Søgeledighed*, som beskriver den ledighed, som opstår, fordi arbejdsgivere og ledige skal finde hinanden på arbejdsmarkedet. Søgeledighed kan skyldes informationsasymmetri. Jobsøgning og rekruttering er omkostningsfuldt for både arbeidstager og arbejdsgiver og er karakteriseret ved

⁶ I modsætning hertil har arbejdsmarkedspolitikken et bredere sigte, som både omhandler en markedsunderstøttende funktion og en markedskorrigerende funktion, som gennem regulering korrigerer for uhensigtsmæssige forhold på arbejdsmarkedet, fx gennem arbejdsmiljøregulering (Bredgaard et al., 2017).

⁷ Reservationslønnen er den laveste løn, som den ledige er villig til at acceptere (Sloane, Latreille, & O'Leary, 2013).

manglende viden hos begge parter. Arbejdsgiverne mangler information om jobåbninger og kvaliteten af jobbet, og arbejdsgiverne mangler viden om potentielle kandidater til jobbet samt deres kvalifikationer (Bredgaard et al., 2017). Derudover kan søgeledigheden påvirkes af manglende økonomiske incitamenter, som beskrevet ved den klassiske ledighed. *Kvalifikationsledig* (også kaldet langtidsledighed) er ledighed, som skyldes arbejdsstyrkens manglende kvalifikationer. Der er således et misforhold mellem den arbejdskraft som virksomhederne efterspørger og den arbejdskraft som udbydes (Bredgaard et al., 2017). Dette misforhold kan eksempelvis skyldes, at en længerevarende lavkonjunktur har øget langtidsledigheden og dermed medført et kvalifikationstab hos den ramte gruppe af ledige (Ibsen & Stamhus, 2016).

Beskæftigelsesindsatsen skal således bidrage til at løse informationsasymmetri, manglende økonomiske incitamenter og opkvalificere arbejdsstyrken⁸.

2.1.1. BESKÆFTIGELSESSTRATEGIER

Inden for den aktive beskæftigelsespolitik kan der karakteriseres fire forskellige beskæftigelsesstrategier til at få de ledige tilbage på arbejdsmarkedet. En motivationsstrategi, der handler om at øge særligt dagpengemodtagere og arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtageres incitamenter til at søge og tage et arbejde, en kvalificeringsstrategi, som handler om at opkvalificere særligt ufaglærte, kortuddannede eller ledige med ikke-efterspurgte kvalifikationer, en socialiseringsstrategi, som handler om at vejlede og afklare særligt ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere i forhold til beskæftigelse, og en netværksstrategi, som handler om at øge skabelsen af netværk gennem virksomhedsrettede indsatser særligt for udsatte grupper som langtidsledige og etniske minoriteter. Strategierne trækker på forskellige forståelser af årsagerne til og løsninger på ledighed. Traditionelt skelnes der mellem en ”work first” og ”human kapital” tilgang (Bredgaard et al., 2017; Torfing, 2004). ”Work first” handler om et snævert fokus på at få de ledige hurtigst muligt i beskæftigelse gennem lave og sværere tilgængelige ydelser og trækker på en forståelse af manglende økonomiske incitamenter som den primære årsag til ledighed. I modsætning hertil har human kapital-tilgangen et bredere fokus på gradvis udvikling af arbejdsstyrkens humane kapital, så den matcher arbejdsmarkedets behov, og ser ledighed som udtryk primært for arbejdsstyrkens manglende kvalifikationer (Torfing, 2004).

2.2. BESKÆFTIGELSESINDSATSER

Der kan karakteriseres tre hovedredskaber i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (LAB-loven, 2016).

⁸ En ekspansiv finanspolitik kan som beskrevet bidrage gennem øget efterspørgsel, men ligger typisk ikke inden for den aktive beskæftigelsesindsats.

- Løntilskud
- Virksomhedspraktik
- Vejledning og opkvalificering.

Derudover er der en række underkategorier og supplerende indsatser som nytteindsats og mentor. Formålet med løntilskud er at oplære eller genoptræne faglige, sociale og sproglige kompetencer eller indsluse ledige på arbejdsmarkedet. Ved ansættelse med løntilskud ydes der et løntilskud til arbejdsgiveren, og den ledige aflønnes enten efter overenskomstmæssige vilkår eller på et niveau for tilsvarende arbejde (LAB-loven, 2016: kapitel 12). Løntilskud har kun været brugt i begrænset omfang til ikke-arbejdsmarkedssparate ledige (www.jobindsats.dk) og der afgrænses derfor fra en analyse af løntilskud i nærværende afhandling. I det følgende præsenteres derfor alene de to indsatstyper, som afhandlingen omhandler, henholdsvis indsatser med virksomhedspraktik samt indsatser med vejledning og opkvalificering, som indbefatter kommunale beskæftigelsesprojekter.

2.2.1. VIRKSOMHEDSPRAKTIK

Virksomhedspraktik er målrettet ledige, som enten har behov for afklaring af beskæftigelsesmål, eller som på grund af mangelfulde kompetencer kan have svært ved at finde ordinært arbejde eller få en stilling med løntilskud. Formålet med indsatsen er at afdække eller optræne den lediges faglige, sociale eller sproglige kompetencer (LAB-loven, 2016: kapitel 11). Virksomhedspraktik blev indført med reformen ”Flere i arbejde” i 2002 (Salado-Rasmussen & Bredgaard, 2016). Siden kontanthjælpsreformen i 2014 har virksomhedspraktik ligeledes kunne gives som en nytteindsats, hvor den ledige udfører samfundsnyttige opgaver hos en offentlig arbejdsgiver. Virksomhedspraktik har typisk en varighed på mellem 4-13 uger, men med mulighed for forlængelse op til 26 uger efter en konkret vurdering. Deltagerne er ikke dækket af de kollektive overenskomster, men fortsætter på deres hidtidige ydelse, mens de deltager i indsatsen. Derudover er der krav om et rimeligt forhold mellem antallet af ordinært ansatte samt antallet af ansatte i virksomhedspraktik og løntilskud (LAB-loven, 2016: kapitel 11). Virksomhedspraktik kan karakteriseres ved både en socialiseringsstrategi af ikke-arbejdsmarkedssparate ledige og en netværksstrategi, hvor det handler om at skabe kontakt mellem en ledige og en potentiel arbejdsgiver.

2.2.2. VEJLEDNING OG OPKVALIFICERING

Indsatser med vejledning og opkvalificering opdeles i lovgivningen i to indsatstyper. Den første indsatstype er ordinær uddannelse. Det kan eksempelvis være almen voksenuddannelse (AVU), arbejdsmarkedssuddannelser (AMU) eller erhvervsuddannelser (EVD). Den anden indsatstype er en meget bred kategori af indsatser, som består af ikke-ordinære uddannelser og kurser, særligt tilrettelagte projekter og uddannelsesforløb, herunder praktik under uddannelsesforløbet,

danskundervisning og korte vejlednings- og afklaringsforløb (LAB-loven, 2016: kapitel 10). Denne type indsatser kaldes ofte indsatser med *øvrige* vejledning og opkvalificering (fx i STARs database www.jobindsats.dk, 2017) eller kommunale beskæftigelsesprojekter (fx i Bredgaard et al., 2011a). Formålet med tilbuddet er at udvikle eller afdække den lediges faglige, sociale eller sproglige kompetencer med henblik på opkvalificering til arbejdsmarkedet eller til at påbegynde og gennemføre en erhvervskompetencegivende uddannelse, §32, stk. 3. Kommunale beskæftigelsesprojekter kan indeholde produktion, fx produktion med henblik på salg til markedspris og servicearbejder som vedligeholdelse af parker. Produktionen må dog ikke være konkurrenceforvridende, jf. lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, §33. Kommunale beskæftigelsesprojekter er overvejende kendetegnet ved socialiseringsstrategien, hvor målsætningen er at forbedre arbejdsevnen og livskvaliteten for ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere (Bredgaard et al., 2011b).

2.1. LANG TRADITION FOR EN AKTIV BESKÆFTIGELSESINDSAT OG MANGE REFORMER

Danmark er i internationale sammenhænge blevet karakteriseret som et foregangsland grundet sin lange tradition for aktive beskæftigelsespolitikker (Bredgaard & Halkjær, 2016; Goul Andersen et al., 2003; Goul Andersen & Pedersen, 2007). I 1977 bliver de første beskæftigelsesprojekter og kurser målrettet unge ledige etableret (Goul Andersen & Pedersen, 2007). I 1978 etableres ”arbejdstilbudsordningen”, som sikrede at langtidsledige kunne generhverve retten til dagpenge ved at deltage i tilbuddet (Jørgensen, 2009). Arbejdstilbudsordningen karakteriseres som det første egentlige eksempel på en aktiv beskæftigelsesindsats i Danmark (Bredgaard & Halkjær, 2016). I 1980’erne bliver arbejdsmarkedspolitikken gjort mere aktiv, og der kom øget fokus på beskæftigelsesindsatser, der skulle skabe balance mellem de lediges kvalifikationer og virksomhedernes behov. Arbejdstilbudsordningen suppleres således med en uddannelsestilbudsordning i 1985 samtidig med at arbejdsmarkedssuddannelserne (AMU-uddannelser) bliver styrket (Bredgaard et al., 2017).

Siden 1990’erne er den danske arbejdsmarkedspolitik blevet ændret væsentlig gennem reformer (Pedersen & Smith, 2016). Flere redegørelser af den politiske udvikling på beskæftigelsesområdet peger på 1994 som et skælsættende år, hvor der sker et markant skift i den førte politik (Caswell, 2017). I 1994 bliver et krav om deltagelse i aktivering således en forudsætning for at modtage understøttelse (Jespersen, Munch, & Skipper, 2008). På samme tidspunkt indføres der beskæftigelsesindsatser, som har til formål at forbedre de langtidslediges beskæftigelsesmuligheder (Rosholm & Svarer, 2008). Udviklingen beskrives som et skift fra en passiv til en aktiv beskæftigelsespolitik med ”ret og pligt” til aktive indsatser (Bredgaard et al., 2017; Goul Andersen & Pedersen, 2007; Torfing, 2004). Retten til at genoptjene en ny dagpengeperiode ved deltagelse i indsatser afskaffes, og de ledige får i stedet ret til individuelle handlingsplaner og mulighed for deltagelse

i jobrotationsordninger samt uddannelses- og sabbatorlov. Sideløbende reduceres dagpengeperioden først til 7 år, dernæst til fem år i 1997, til 4 år i 1999 og til 2 år i 2010 (Bredgaard et al., 2017). Omstruktureringen af social- og arbejdsmarkedspolitikken fra slutningen af 1980'erne og i 1990'erne er ligeledes blevet karakteriseret som et gradvist skift fra welfare til workfare med øget fokus på aktivering, lavere ydelser og skærpede kontrolforanstaltninger. Social- og arbejdsmarkedspolitikken skifter således fra en welfare-tilgang med rettigheder til forsørgelse til en workfare-tilgang, hvor rettigheder er kombineret med pligter, og målet ikke længere alene er forsørgelse, men at få den ledige hurtigst muligt tilbage på arbejdsmarkedet (Torfing, 2004).

I 2001 sker der igen et markant skift. Arbejdsmarkedspolitikken skifter navn til beskæftigelsespolitikken. Beskæftigelsesministeriets ressortområde udvides, og en række opgaver flyttes fra Socialministeriet til Beskæftigelsesministeriet (det tidligere Arbejdsministerium), herunder aktivering af kontanthjælpsmodtagere, revalidering, syge- og barseldagpenge og fleksjob og senere førtidspension, ligestilling og folkepension. Indsatsen for kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere bliver gradvist harmoniseret. Det første skrift kommer med arbejdsmarkedsreformen "Flere i Arbejde"⁹ i 2002, hvor der indføres en ensartet visitationsmodel for de to grupper (Bredgaard et al., 2017). Som udgangspunkt skal der ikke længere skelnes mellem, om den ledige er forsikret eller ej. Derudover bliver en del af indsatsen udliciteret til eksterne samarbejdspartnere, de såkaldte "andre aktører" (Flere i arbejde, 2002). Andre aktører kan eksempelvis være konsulentfirmaer, fagforeninger, a-kasser eller uddannelsesinstitutioner, som bliver kontraktstyret og resultataflønnet (Bredgaard et al., 2017). Det er stor forskel på, hvor meget jobcentre anvender andre aktører. På nogen jobcentre sendes ingen kontanthjælpsmodtagere til andre aktører, mens andre jobcentre sender op til 65 pct. afsted (Larsen, 2009).

I 2007 oprettes der et lokalt jobcenter i hver kommune som en konsekvens af kommunalreformen. I 2009 tages der et yderligere trin i retning af harmoniseringen af indsatsen over for de forskellige målgrupper ved at overføre ansvaret og finansieringen af dagpengemodtagerne til kommunerne fra det statslige arbejdsformidlingssystem. Ansvaret decentraliseres på den ene side til kommunerne, men centraliseres samtidig gennem en øget styring af de konkrete beskæftigelsesindsatser. Styringen sker via en forholdsvis kompliceret refusionsmodel, hvor der skabes incitament til at overholde tidsfrister og aktivere de ledige i virksomhedsrettede indsatser, som giver højest refusion (Bredgaard et al., 2017). Med aftalen om "En aktiv beskæftigelsesindsats, der virker" fra 2010 blev det således besluttet, at indsatser med virksomhedspraktik, løntilskud eller ordinære uddannelser skulle udløse den højeste refusion på 50 pct., mens indsatser med øvrig

⁹ Med reformen skal fokus i højere grad være på jobformidling og jobsøgning i stedet for omsorg og aktivering, som den tidligere aktiveringsindsats kritiseres for at have haft for meget fokus på (Stigaard, Sørensen, Winter, Friisberg, & Henriksen, 2006).

vejledning og opkvalificering (kommunale beskæftigelsesprojekter) skulle give en lavere refusion på 30 pct. (Beskæftigelsesministeriet, 2010a). Den nye refusionsmodel blev introduceret under mantraet *”Slut med nytteløs aktivering - ledige skal ud på virksomhederne”* (Beskæftigelsesministeriet, 2010c) og skulle sikre, *”at kommunerne ikke længere kan tjene penge på at sende ledige på nytteløse kurser og projekter”* (Beskæftigelsesministeriet, 2010b). Aftalen adresserede dermed uhensigtsmæssighederne i den hidtidige refusionsmodel, som gav høj refusion i aktive perioder og lav refusion i passive perioder uanset aktiveringstypen (Beskæftigelsesministeriet, 2010a). Slagsiden ved den nye refusionsmodel var, at den påvirkede kommunernes adfærd i retning af kassetænkning i stedet for en meningsfuld og effektiv indsats for den enkelte (Bredgaard et al., 2017).

Dagpengereformen trådte i kraft i 2010. Ud over at dagpengeperioden blev halveret, blev genoptjeningskravet fordoblet. Siden da er der også gennemført ændringer af førtidspension, fleksjob, sygedagpenge og kontanthjælp. Ydelserne er reduceret samtidig med at der indføres en mere intensiv og helhedsorienteret indsats. I 2013 træder reformen af førtidspension og fleksjob i kraft. Tilgangen til førtidspension begrænses markant, og borgerne skal i stedet tilbydes en individuel og helhedsorienteret indsats med såkaldte ressourceforløb. I 2014 træder sygedagpengereformen i kraft og reducerer i stil med de øvrige reformer ydelsesniveauet og begrænser perioden (Bredgaard et al., 2017). Kontanthjælpsreformen træder ligeledes i kraft i 2014 (Kontanthjælpsreformen, 2013). En af de væsentlige ændringer er, at der oprettes en ny kategori *”uddannelseshjælp”* for borgere uden uddannelse under 30 år. Rationalet er at de *”unge”* skal i uddannelse, og at der derved ikke skal være mere lukrativt at være på kontanthjælp end SU. Desuden introduceres muligheden for en såkaldt *”nytteindsats”*, hvor deltagerne skal arbejde på kommunale arbejdspladser som modydelse for kontanthjælpen (Bredgaard et al., 2017).

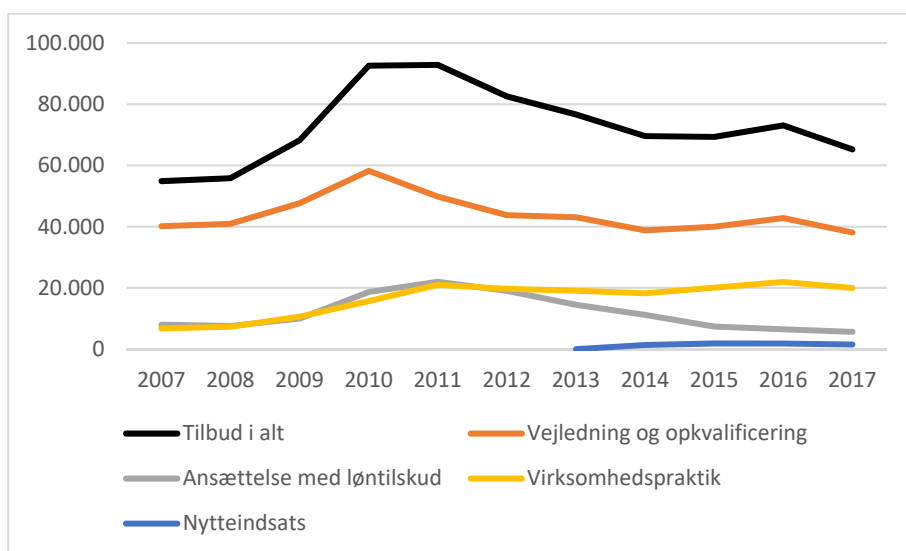
Med refusionsreformen i 2015 bliver der introduceret en mere enkel refusionsmodel for kommunernes, som skal gøre op med nogle af de uhensigtsmæssige incitamentsstrukturer i den hidtidige refusionsmodel. Aftalen skulle således danne rammerne for, at kommunerne iværksatte en individuel indsats, som afhænger af den lediges anciennitet i stedet for ydelsestype og type af indsats, som i de tidligere refusionsmodeller. Ydelserne ensrettes, og der laves en aftrapning over tid (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2015). Med aftalen om erhvervs- og iværksætterinitiativer i 2017 ændres refusionsreglerne igen, og der sker en yderligere decentralisering af det økonomiske ansvar for beskæftigelsesindsatsen. Statsrefusionen afskaffes, og finansieringsansvaret flyttes fuldt ud til kommunerne, og kommunerne kompenseres i stedet via budgetgarantien for deres udgifter til beskæftigelsesindsatsen. Hensigten med refusionsreglerne er således at indføre en simplere model end den tidligere, hvor der var styring gennem statslig driftsrefusion og driftslofter (Erhvervs- og Vækstministeriet, 2017). De mange ændringer i beskæftigelsespolitikken og

refusionsmodellerne viser udfordringerne i at skabe en effektiv beskæftigelsesindsats med de rette incitamenter i forhold til at skabe en meningsfuld og effektiv indsats.

2.2. ET SKIFT I BRUG AF TYPEN AF INDSATSER

De mange reformer kan aflæses i kommunernes brug af beskæftigelsesindsatser. Udviklingen gennem det seneste årti viser en stigning i brug af alle indsatstyper i årene efter finanskrisen i 2008. Udviklingen toppe i 2010-2011, hvorefter der sker et fald i brugen af alle indsatser undtagen virksomhedspraktik og nytteindsats. I 2017 var der samlet set 65.256 aktiverede fuldtidspersoner. Indsatser med vejledning og opkvalificering udgjorde den største andel med 38.088 i fuldtidspersoner, heraf 13.340 fuldtidspersoner i ordinær uddannelse og 24.747 fuldtidspersoner i øvrig vejledning og opkvalificering (kommunale beskæftigelsesprojekter).

Figur 2.1. Udviklingen i den aktive beskæftigelsesindsats, 2007-2017 (fuldtidspersoner)



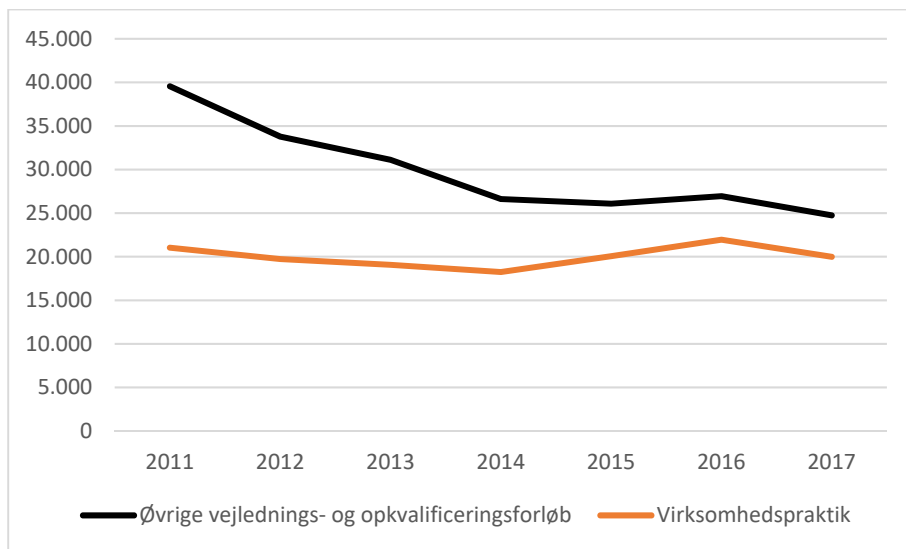
Kilde: www.jobindsats.dk

2.2.1. ØGET BRUG AF VIRKSOMHEDSRETTEDE INDSATSER

Ses der specifikt på udviklingen for øvrig vejledning og opkvalificering (kommunale beskæftigelsesprojekter) og virksomhedspraktik, viser tallene at forskellen i anvendelsen af de to redskaber har udlignet sig gennem de seneste 7 år. I 2011 udgjorde indsatser med øvrig vejledning og opkvalificering 42,6 pct. af det samlede antal tilbud, mens andelen faldt til 37,5 pct. i 2017 (beregnet som fuldtidspersoner). I

samme periode er brugen af virksomhedspraktik steget fra at udgøre 22,7 pct. i 2011 til 29 pct. i 2017. I 2017 var der henholdsvis 24.747 fuldtidspersoner i øvrig vejledning og opkvalificering og 19.986 i virksomhedspraktik, figur 2.2. Medregnes de 1.522 fuldtidspersoner, som deltager i virksomhedspraktik givet som en nytteindsats, figur 2.1 ovenfor, er der kun godt 3.000 fuldtidspersoner til forskel.

Figur 2.2. Udviklingen i øvrig vejlednings- og opkvalificeringsforløb og virksomhedspraktik, 2011-2017 (fuldtidspersoner)



Kilde: www.jobindsats.dk

Tallene viser et tydeligt skift i retning af øget brug af virksomhedspraktik på bekostning af de traditionelle kommunale beskæftigelsesprojekter. Grundet et spring i definitionen af indsatser med øvrig vejledning og opkvalificering hos Jobindsats.dk fra 2010 til 2011, kan data ikke umiddelbart sammenlignes med udviklingen inden 2011. Men fra 2011 og frem til 2016, altså i den periode, hvor kommunerne havde økonomisk incitament til at anvende virksomhedsrettede indsatser, stiger brugen af virksomhedspraktik relativt i forhold til indsatser med øvrig vejledning og opkvalificering. Efter de nye refusionsregler træder i kraft i den 1. januar 2016 (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2015), hvor der ikke længere er incitamenter til at bruge forskellige slags indsatser, ser det ud til at forskellen i brugen stabiliserer sig.

2.3. FLERE SKAL STÅ TIL RÅDIGHED

Ud over at reformerne har medført et skift i retning af virksomhedsrettede indsatser har de ligeledes medført, at flere ledige skal stå til rådighed.

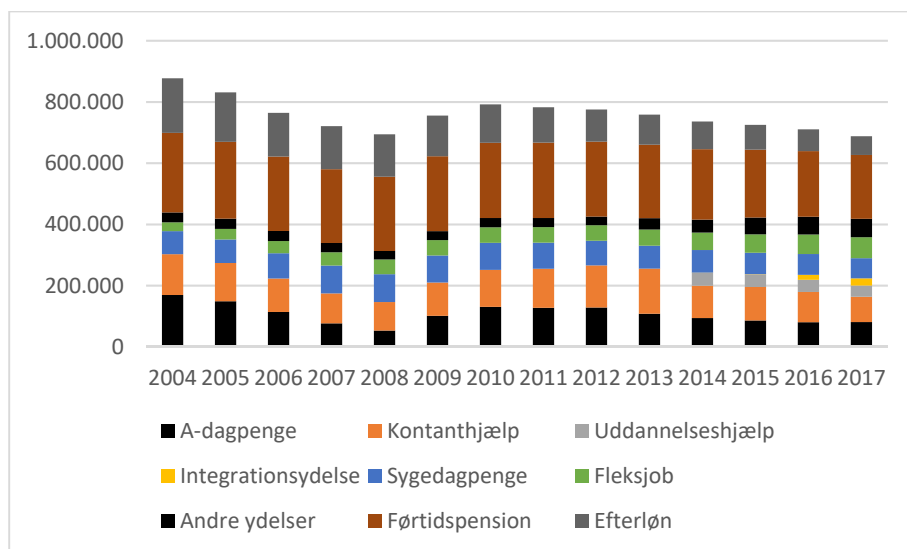
2.3.1. ARBEJDSMARKEDSPARATED

I forskningslitteraturen skelnes der typisk mellem arbejdsmarkedsparate og ikke-arbejdsmarkedsparate ledige. Fordelene ved denne kategorisering er, at den henviser til borgernes generelle karakteristika i stedet for de mange forskellige match- og visitationskategorier, som har været anvendt gennem tiden. De arbejdsmarkedsparate borgere er i sagens natur de stærkeste ledige, som forventes umiddelbart at kunne komme i beskæftigelse. De ikke-arbejdsmarkedsparate ledige er derimod kendetegnet ved problemer ud over ledighed af social, fysisk og psykisk karakter. Gruppen har i højere grad end resten af befolkningen en række udfordringer i form af svag uddannelsesbaggrund, flere kontakter til sundhedsvæsenet, tager mere psykofarmaka, ringere selv vurderet helbred, har siddet mere i fængsel og har oftere været anbragt uden for hjemmet som barn (Koch-udvalget, 2015). Derudover har de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige ofte en længere ledighedsperiode bag sig. Ledighedsperioden har stor betydning for chancerne for at komme i beskæftigelse versus overgå til mere permanent offentlig forsørgelse som førtidspension, fleksjob og ledighedsydelse. Blandt gruppen af borgere, der afgik fra kontanthjælp efter 3-5 år, overgik hele 60 pct. til anden offentlig forsørgelse. Blandt borgere, der afgik fra kontanthjælp efter mere end 5 år, overgik 74 pct. af dem til anden offentlig forsørgelse (Koch-udvalget, 2015). Rigsrevisionens (2010) undersøgelse viser ligeledes, at henholdsvis 16 pct. af borgerne i matchgruppe 4 var selvforsørgende 3 år senere og 7 pct. af matchgruppe 5 (Rigsrevisionen, 2010). Matchgrupperne er sidenhen ændret til 3 matchgrupper og dernæst helt erstattet af kategorierne jobparate og aktivitetsparate ledige, som blev indført med kontanthjælpsreformen pr. 1. januar 2014 (Beskæftigelsesministeriet, 2013). Sandsynligheden for at komme i beskæftigelse er altså forholdsvis lav for ikke-arbejdsmarkedsparate borgere, og særligt når de har været arbejdsløse i mere end 3 år. Udfordringen bliver endnu tydeligere i lyset af, at hele 63 pct. af de aktivitetsparate og 40 pct. af de jobparate kontanthjælpsmodtagere har været på offentlig forsørgelse i mindst 80 pct. af de foregående fem år (Koch-udvalget, 2015). Det er således værd at bemærke, at borgernes karakteristika har stor betydning for deres beskæftigelseschancer, og det derfor må vurderes som en væsentlig udfordring ved særligt indsatser med øvrig vejledning og opkvalificering (kommunale beskæftigelsesprojekter), at de i høj grad anvendes til ikke-arbejdsmarkedsparate borgere med ringest beskæftigelseschancer.

2.3.2. STIGNING I ANTALLET AF IKKE-ARBEJDSMARKEDSPARATE LEDIGE

Siden 2004 er antallet af personer i den erhvervsaktive alder (16-66 år), som bliver offentligt forsørgt, faldet fra 877.120 til 688.174 fuldtidspersoner i 2017. Gruppen indbefatter borgere på førtidspension og efterløn, som ikke skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Fratrækkes borgere fra disse to grupper er der reelt 418.177 personer, som står til rådighed i 2017.

Figur 2.3. Antal forsørgede fuldtidspersoner i alderen 16-66 år, 2004-2017 (fuldtidspersoner)



Kilde: www.jobindsats.dk

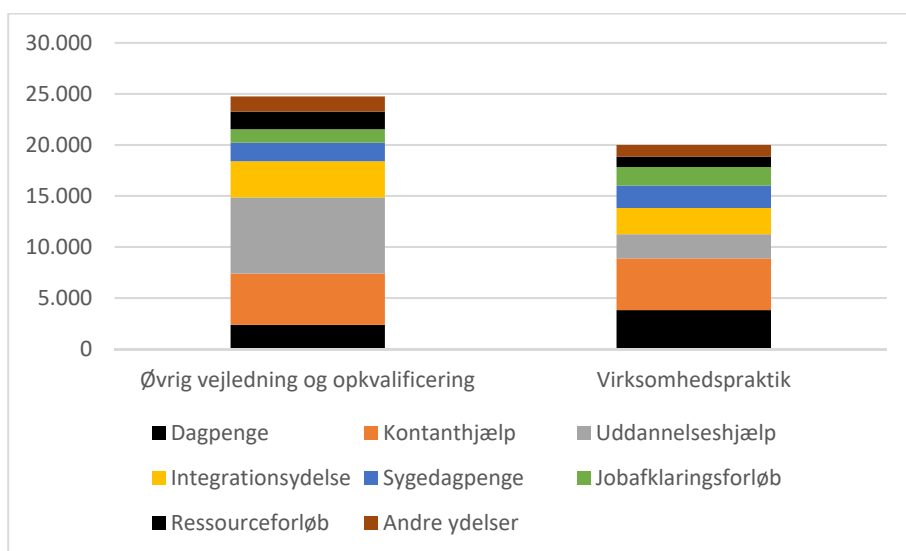
I 2017 udgjorde kontanthjælpsmodtagere den største gruppe af ledige med 82.469 fuldtidspersoner og 37.077 fuldtidspersoner i uddannelseshjælp, som siden 2014 har erstattet kontanthjælpen for borgere under 30 år uden en kompetencegivende uddannelse. Den næststørste gruppe var dagpengemodtagere med 80.864 fuldtidspersoner. Siden 2004 er antallet af dagpengemodtagere halveret, mens antallet af borgere på kontanthjælp og uddannelseshjælp har ligget mere stabilt og i dag er blot 10 pct. lavere ned i 2004. Tælles borgere på integrationsydelse med, en kontanthjælpslignende ydelse for borgere, som ikke lever op til opholdskravet¹⁰, er det samlede antal fuldtidspersoner endog højere end i 2004 (133.096 fuldtidspersoner mod 142.806 fuldtidspersoner i dag). Sammenlignes tallene fra 2017 med 2004 er det slående, at stort set det samme antal mennesker står til rådighed for arbejdsmarkedet på trods af at det samlede antal ledige er faldet markant. Faldet er stort set kun sket i de to passive kategorier; førtidspension og efterløn, og derudover er der sket et fald i antallet af dagpengemodtagere. Tallene viser således, at reformerne har medført, at en svagere gruppe af ledige nu skal tilbydes aktive beskæftigelsesindsatser, hvilket ses tydeligst ved at sammenligne søjlerne for 2008 og 2017 (figur 2.3).

¹⁰ Retten til uddannelseshjælp eller kontanthjælp er betinget af, at personen lovligt har opholdt sig i Danmark i sammenlagt 7 år inden for de seneste 8 år (Aktivloven 2017: kapitel 4).

2.3.3. SAMMENHÆNG MELLEM YDELSER OG INDSATSER

Ses der på de to indsats typer, som er genstand for nærværende afhandling, er der en tydelig forskel på, hvordan indsætterne bruges i forhold til de forskellige målgrupper, figur 2.4 nedenfor. I 2017 var størstedelen af de aktiverede ledige i øvrig vejledning og opkvalificering således modtagere af uddannelseshjælp (7.461 fuldtidspersoner), dernæst kontanthjælpsmodtagere (5.015 fuldtidspersoner), mens den tredje største gruppe var borgere på integrationsydelse (3.540 fuldtidspersoner). Til sammenligning udgør kontanthjælpsmodtagerne den største gruppe i virksomhedspraktik (5.065 fuldtidspersoner), dernæst dagpengemodtagere (3.805 fuldtidspersoner), mens den tredjestørste gruppe er modtagere af integrationsydelse (2.579 fuldtidspersoner).

Figur 2.4. Fordeling af ydelsesgrupper på indsætter med øvrig vejledning og opkvalificering og virksomhedspraktik i 2017 (fuldtidspersoner)



Kilde: www.jobindsats.dk

Borgere på de tre kontanthjælpslignende ydelser (kontanthjælp, uddannelseshjælp og integrationsydelse) udgør således 65 pct. af borgerne i øvrig vejledning og opkvalificering og 50 pct. af borgerne i virksomhedspraktik. Dagpengemodtagere udgør modsat alene 10 pct. af borgerne i øvrig vejledning og opkvalificering og hele 19 pct. af borgerne i virksomhedspraktik. Samlet set indikerer tallene, at borgerne i virksomhedspraktik generelt er mere arbejdsmarkedsparate end borgere i øvrig vejledning og opkvalificering.

2.4. OPSUMMERING

Gennemgangen af beskæftigelsespolitikken viser, at der internationalt set er en lang tradition for aktive beskæftigelsesindsatser i Danmark, og at der anvendes forholdsvis mange ressourcer på området. I 2015 var Danmark således det land i verden som brugte flest ressourcer, målt som andel af BNP, på den aktive beskæftigelsesindsats (OECD, 2017). Politisk har området også stor bevågenhed, hvilket de seneste års mange reformer tydeligt viser. Beskæftigelsespolitikken udvikling peger samlet set på to udviklingstræk. For det første har reformerne begrænset adgangen til mere permanente forsørgelsesordninger som førtidspension og efterløn og afskaffet muligheden for at være kategoriseret som ”passiv” (tidligere matchgruppe 3). Samlet set har det medført, at en tungere gruppe af borgere skal tilbydes aktive indsatser i dag. For det andet går udviklingen i retning af øget brug af virksomhedsrettet aktivering i stedet for kommunale beskæftigelsesprojekter, som i en lang årrække har været den hyppigst anvendte indsats målt i fuldtidspersoner. Virksomhedsrettede indsatser har generelt vist bedre beskæftigelseseffekter end kommunale beskæftigelsesprojekter, men de har også typisk været anvendt til en stærkere gruppe af ledige end de kommunale beskæftigelsesprojekter.

KAPITEL 3. VIRKNINGSEVALUERING

Et væsentligt formål med nærværende afhandling er at belyse, hvilke mekanismer som får beskæftigelsesindsatser til at virke. Virkningsevaluering bruges som overordnet teoretisk ramme til at analysere beskæftigelsesindsatser målrettet ikke-arbejdsmarkedsparende ledige. Undervejs trækkes der på forskellige teorier, som stiller et begrebsapparat til rådighed, som supplerer virkningsevaluering og som kan anvendes til at analysere og forstå, hvordan indsatser kan skabe virkninger.

3.1. TEORIBASERET EVALUERINGSTILGANG

Virkningsevaluering er blevet den gængse danske betegnelse for realistisk evaluering (Bredgaard et al., 2016). Peter Dahler-Larsen introducerede termen i 2001, og den er sidenhen blevet brugt i en række lærebøger (eksempelvis Bredgaard et al., 2016; Dahler-Larsen, 2013; Dahler-Larsen & Krogstrup, 2003). Peter Dahler-Larsen (2013) ønsker med den nye betegnelse at kombinere virkningsevaluering med konstruktivismen i stedet for kritisk realisme (Dahler-Larsen, 2013), hvilket dog ikke er ønsket i nærværende afhandling. Ud over denne videnskabsteoretiske forskel er virkningsevaluering og realistisk evaluering, efter forfatterens opfattelse så tæt koblet, at de anvendes synonymt i afhandlingen, medmindre der refereres til noget særegent ved realistisk evaluering. Ophavsmændene til realistisk evaluering er englænderne Ray Pawson og Nick Tilley, som i 1997 udgav deres banebrydende bog af samme navn "Realistic Evaluation". Realistisk evaluering trækker på en lang tradition inden for teoribaseret evaluering, og de grundlæggende tanker kan trækkes tilbage til Edward Schuman (1967), som er den første der eksplicit anvender begrebet "programteori" som er et af de helt centrale begreber inden for teoribaseret evaluering (Bredgaard et al., 2016).

Pawson og Tilleys (1997) fremfører en skarp kritik af eksperimentelle evalueringstilgange for derefter at præsentere realistisk evaluering som et alternativ. Kritikken går på de epistemologiske antagelser om kausalitet i eksperimentelle evalueringstilgange, som bygger på en positivistisk forståelse, og de udfordrer det skaber ved studier af sociale indsatser (Pawson & Tilley, 1997). Eksperimentelle evalueringstilgange anvender en såkaldt "successionistisk kausalteori" (Bredgaard et al., 2016). Der fokuseres på observerbare variable, og kausalitet udledes ved at kontrollere for forhold som antages at kunne influere enten variable eller sammenhænge mellem dem (Bredgaard et al., 2016; Bredgaard et al., 2011a). Pawson og Tilley (1997) kritiserer den successionistiske tilgang for denne ensidige fokus på de eksterne observerbare forhold ved indsatser, som betyder at de interne forhold overses (Bredgaard et al., 2011a). Ulempen ved den successionistiske kausalteori er således, at den behandler indsatser som "sorte bokse" uden blik for, hvordan virkningen skabes. I modsætning hertil tager realistisk evaluering udgangspunkt i den videnskabsteoretiske retning kritisk realisme og trækker på værker af bl.a. den britiske

filosof Roy Bhaskar (Pawson & Tilley, 1997). Kritisk realisme er oprindeligt et forsøg på et brud med den herskende logiske positivismes forrang inden for naturvidenskaberne (Jespersen, 2004). En væsentlig forskel mellem realismen og positivismen er, at realismen søger "generative mekanismer" frem for "kausale mekanismer". Den realistiske videnskabsteoretiske forståelse adskiller sig ligeledes fra relativisme/fænomenologi, da den antager, at "virkeligheden" er observerbar og ikke blot "sociale konstruktioner" (Bredgaard et al., 2016). En afgørende pointe i realistisk evaluering er således, at den bygger på en generativ teori, hvor kausalitet er udtryk for både interne og eksterne forhold ved en indsats. En indsats indeholder således en mulighedsstruktur, en såkaldt generativ mekanisme, som under de rette omstændigheder kan skabe en virkning.

3.2. PROGRAMTEORI

Formålet med virkningsevalueringer er at undersøge, "*hvad der virker for hvem og under hvilke omstændigheder*". Udtrykket er en oversættelse af realistisk evalueringens slogan "*what works for whom in what circumstances*" (Pawson & Manzano-Santaella, 2012: 177; Pawson, 2013: 15). Det væsentligste redskab i denne forbindelse er såkaldte programteorier. En programteori er en antagelse om, hvorfor og hvordan en indsats forventes at virke (Pawson & Tilley, 1997). Teorien behøver ikke være "teori" i klassisk forstand, men kan også blot være en italesættelse af tavs viden (Funnell & Rogers, 2011). En programteori er med andre ord en teori, som forbinder årsag og virkning (Pawson & Tilley, 1997). Pawson og Tilley (1997) udtrykker programteorier som såkaldte *CMO-konfigurationer*: Context (C) + Mechanism (M) = Outcome (O). De rette kontekstuelle forhold (C) sammenholdt med de rette ideer og muligheder (mekanismer) skaber succesfulde resultater (outcomes). Med kontekstuelle forhold menes både sociale og kulturelle omstændigheder, hvori indsatsen foregår (Pawson & Tilley, 1997). Pawson (2013) kalder CMO-konfigurationer det mest "unlovely" begreb inden for realistisk terminologi, men påpeger samtidig nødvendigheden af det (Pawson, 2013). Realistic evaluation tester programteorier, og for at gøre dette må teorien omskrives til en "if-then" antagelse, hvor programteorien bliver brudt ned i de konstituerende og sammenkoblede elementer. En CMO-konfiguration er således en hypotese om, at et program virker (O) på grund af de generative mekanismer (M), som kun kommer til udtryk under særlige omstændigheder (C) (Pawson, 2013). Programteorier kan udformes på mange forskellige måder; eksempelvis som "if-then" antagelser, CMO-konfigurationer, logiske modeller eller rutediagrammer. Formen er ikke afgørende, så længe programteorien bidrager til at synliggøre antagelserne bag indsatsen (Bredgaard et al., 2016).

Et væsentlig karakteristika ved virkningsevaluering er betoningen af "knowledge accumulation" i udviklingen af programteorier (Pawson, 2013; Pawson & Tilley, 1997). Til forskel fra klassiske evalueringer, som har tendens til at fokusere på "enkelte indsatser" lægges der i virkningsevaluering afgørende vægt på at lære fra tidligere evalueringer og konstant videreudvikle teorierne (Blamey & Mackenzie,

2007). Fokusset i virkningsevaluering er således akkumulering af viden, og det skabes ved, at der indledningsvis udarbejdes en præliminær programteori ud fra eksisterende viden, og afslutningsvis konkluderes i forhold til en specifikation af teorien (og ikke alene på evalueringsresultaterne) (Blamey & Mackenzie, 2007). Skiftet i fokus fra enkelte evalueringer til videreudvikling af teori er central for denne afhandling. Dette skift udgør nemlig forskellen mellem evaluering og forskning. På trods af at evaluering og forskning i praksis kan overlappe, kan der argumenteres for, at de adskiller sig på væsentlige punkter (Fitzpatrick, Sanders, & Worthen, 2004). For det første i selve formålet med aktiviteten. Formålet med forskning er at videreudvikle teori, mens formålet med evaluering er at lave en vurdering. Scrivens (1967) korte definition af evaluering er i denne sammenhæng brugbar, da den illustrerer formålet med evaluering i al sin enkelthed. Scriven (1967) definerer således evaluering som *"judging the worth or merit of something"* (refereret fra Fitzpatrick et al., 2004: 5). Fitzpatrick et al. (2004) anerkender, at evalueringer kan bidrage til viden inden for et forskningsfelt, men fastholder, at det ikke er det primære formål i sig selv. For det andet er der væsentligt forskel på agendasætningen. I forskning har forskeren beslutningskompetencen i forhold til, hvad der skal evalueres, hvorimod der i en klassisk evaluering typisk vil være en rekvirent, som spiller en afgørende rolle i forhold til at definere, hvad der skal evalueres (Ibid.). For det tredje adskiller de sig ved generaliserbarheden af resultaterne. I evalueringer er hovedfokus på at tilvejebringe empiri, som kan danne grundlag for vurderinger og beslutningerne omkring evaluanden. Forskning er derimod tilrettelagt med henblik på at kunne generalisere resultaterne til en bredere kontekst. For det fjerde adskiller de sig i forhold til kvalitetskriterier. Forskning bliver vurderet på intern og ekstern validitet samt generaliserbarhed, mens evalueringer vurderes ud fra, om de er præcise (accuracy), anvendelige (utility), gennemførlige (feasibility) og korrekte (propriety) (Ibid.). For det femte adskiller evaluatore og forskere sig ofte i forhold til kompetencer. Forskeren er trænet i at være ekspert inden for et ofte meget smalt felt, mens evaluatoren er trænet i at have brede kompetencer, som gør, at vedkommende kan vælge de rette evalueringsmetoder alt efter, hvad der er mest passende i forhold til den indsats, der skal evalueres eller rekvirentens ønsker til metodevalg. Evaluatore kan på linje med forskere anvende programteorier til at belyse og evaluere, hvordan indsatser virker, men til forskel fra forskere er formålet alene at bidrage med et bedre grundlag for evalueringen og ikke for at generere viden til forskningsfeltet generelt (ibid.). Som Fitzpatrick et al. (2004) beskriver: *"Those motives [generaliserbar viden] move program theory out of the universe of program evaluation"* (Fitzpatrick et al., 2004: 80).

Ud over dette stærke fokus på akkumulation af viden er realistisk evaluering også kendetegnet ved en eksplorativ og åben søgen efter viden. Viden dømmes ikke ud fra gængse metodekriterier, eller efter om de striks omhandler den samme genstand (fx en indsats med virksomhedspraktik). Viden bedømmes i stedet ud fra, om den kan bidrage til at udforme programteorien. Derfor trækkes der i realistiske evalueringer på alle typer viden, herunder lovgivning, forskning, teorier på alle niveauer, grå litteratur

og på tværs af forskningsfelter. Interessenter kan også bidrage til udviklingen af programteorien på baggrund af hverdagsviden og erfaringer (Bredgaard et al., 2016; Pawson & Tilley, 1997). Pawson og Tilley (1997) opfordrer således til, at man leder efter viden, som kan belyse mekanismerne også inden for andre områder (Pawson & Tilley, 1997). Fx kan der være nyttig viden om, hvordan indsatser engagerer unge inden for uddannelsesområdet, som kan anvendes til at forstå, hvordan indsatser kan engagere unge inden for beskæftigelsesområdet. På baggrund af denne indsigt er der i afhandlingen ledt efter forklaringer på, hvordan virksomhedspraktik og kommunale beskæftigelsesprojekter virker ikke alene i beskæftigelseslitteraturen, men også inden for andre relaterede fagfelter som psykoterapi, hvilket uddybes senere i kapitlet.

3.3. MEKANISMER

Mekanismer er nøglen til at forstå, hvordan indsatser virker. De forbinder årsag og effekt og beskriver i ikke-observerbare aspekter af indsatser, og den effekt de medfører. Derfor kaldes mekanismer undertiden også for *underliggende* mekanismer (Pawson, 2013; Pawson & Tilley, 1997). Med afsæt i kritisk realismes stratificerede ontologi redegør Pawson (2013) for, at der ligger meget forklaringskraft gemt under det observerbare. Verden anses som bestående af tre niveauer: 1) det empiriske niveau, 2) det faktiske eller aktuelle niveau, og 3) det virkelige eller dybe niveau (Pawson, 2013). Det empiriske lag består af det, vi kan observere (data). Det faktiske niveau består af forklarelige fænomener, det vi kan forudsige (tendenser, hændelser og mønstre). Det dybe niveau består af det, vi hverken kan observere eller deducere (strukturer, normer og mekanismer) (Jespersen, 2004; Pawson, 2013). Når man inden for naturvidenskab skal forklare, hvordan noget virker, fx et skud med en pistol, refererer man til de kræfter og potentialer, som krudtet indeholder. Inden for samfundsvidenskab taler man i stedet om de kausale potentialer, som skabes af sociale mikro- og makromekanismer (Pawson & Tilley, 1997). Med mikro- og makromekanismer henvises til det forhold, at man inden for virkningsevaluering, og inden for samfundsvidenskab generelt, forsøger at forklare sociale fænomener gennem hypoteser om betydningen af både aktør og struktur (agency and structure) (ibid.). Sociale mekanismer handler således om individers valg og den kapacitet, som de får gennem deres sociale relationer (Pawson & Tilley, 1997). For at forstå, hvad det er ved et program, som får det til at virke, skal vi: "(...) '*down*' to the layers of individual *reasoning* (what is the desirability of the ideas promoted by the program?) and '*up*' to the collective *resources* on offer (does the program provide the means for subjects to change their minds?)" (Pawson & Tilley, 1997: 66). Det handler altså om at afdække det individuelle ræsonnement, og de ressourcer som programmet tilbyder. En evaluators første opgave er således at identificere hypoteser om, hvad det er ved programmet, som aktiverer en reaktion hos deltagerne (Pawson & Tilley, 1997). "A mechanism is thus a theory – a theory which spells out the potential of human resources and reasoning" (Pawson & Tilley, 1997: 68). På det empiriske niveau kan vi eksempelvis observere antallet af ledige, der kommer i virksomhedspraktik, og antallet, der kommer i beskæftigelse efterfølgende. Ud fra dette mønster kan vi på det

faktiske niveau udlede, at virksomhedspraktik generelt øger sandsynligheden for, at ledige kommer i beskæftigelse ($X \rightarrow Y$). På det dybde niveau kan den sammenhæng forklares med, at virksomhedspraktik giver en ledig og en arbejdsgiver mulighed for at se hinanden an, hvilket kan foranledige, at arbejdsgiveren kommer med et jobtilbud, som den ledige vælger at acceptere. Afgørende er det imidlertid, at mekanismen introduceres under de rette kontekstforhold, fx på en virksomhed med en jobåbning. Mødet mellem en ledig og en arbejdsgiver er således en nødvendig, men ikke tilstrækkelig forudsætning for, at den ledige kommer i job.

3.3.1. NIVEAUER AF MEKANISMER

Ordet mekanismer anvendes inden for mange forskningsfelter og med forskellige betydninger (Astbury & Leeuw, 2010). Astbury og Leeuw (2010) beskriver tre centrale forhold ved mekanismer med afsæt i en kritisk realistisk forståelse: 1) Mekanismer er typisk skjulte, 2) Mekanismer er følsomme over for variation i kontekst, og 3) Mekanismer generer outcomes (Astbury & Leeuw, 2010: 368). Denne forståelse af mekanismer er blandt andet influeret af Pawson og Tilley (1997), og stemmer således overens med den ovenstående beskrivelse af mekanismer baseret på realistic evaluation. Derudover er der givet flere bud på, hvordan mekanismer kan defineres og grupperes (Astbury & Leeuw, 2010).

Hedström og Swedberg (1996) opdeler mekanismer i tre grupper: 1) 'Situational' mekanismer, som opererer på makro-til-mikro niveau og viser, hvordan sociale strukturer påvirker individuelle aktørers ønsker, opfattelser og muligheder (Astbury & Leeuw, 2010). Som eksempel nævner Hedström og Swedberg (1996) Mertons (1968) teori om referencegruppedadfærd, som beskrives i næste afsnit (Hedstrom & Swedberg, 1996). Beskæftigelsesindsatser kan ses som bestående af 'situational' mekanismer, som påvirker enkeltindviders valg. Samtidig kan man forestille sig kontraproduktive situational-mekanismer som eksempelvis en situational mekanisme med den selvopfyldende profeti¹¹, hvor den almene skepsis over for kommunale beskæftigelsesprojekter (fx betegnet som "kolbøttefabrikker" i Nordjyske, 2004) påvirker både medarbejderne og deltagernes forventninger til indsatsen og derved også udfaldet. 2) Mekanismer kan også operere på mikro-til-mikro niveau kaldet action-formation mekanismer. Denne type mekanismer viser, hvordan specifikke muligheder, opfattelser og ønsker påvirker handlinger (Astbury & Leeuw, 2010). Fx kan teorien om kognitiv dissonans forklare, hvordan ændringer i individers ræsonnement gerne følges af ændringer i handling og vice versa (Hedstrom & Swedberg, 1996). Det sidste niveau er såkaldt 'transformational' mekanismer, som opererer fra mikro-til-makro niveau og beskriver, hvordan enkelte individers akkumulerede handlinger kan skabe makro-level outcomes. Eksempelvis bygger neoklassisk økonomisk teori på ideen om en transformational mekanisme (Hedstrom

¹¹ En selvopfyldende profeti er, når en falsk forudsigelse af en situation fremkalder ny adfærd, der gør, at den falske forudsigelse går i opfyldelse (Merton, 1948: 195).

& Swedberg, 1996). Et grundlæggende element i den økonomiske neoklassiske teori er således, at den rationelle aktør vil vælge at sænke sin reservationsløn, hvis vedkommende efter gentagne forsøg ikke kan finde ansættelse til den ønskede løn. Samlet set betyder det at udbud og efterspørgsel tilpasser sig.

En række teorier beskriver, hvordan indsatser kan skabe forandring. Begrebet forandringsteori dækker over den brede skare af teorier, som beskæftiger sig med, hvordan forandring skabes på individ-, gruppe-, organisations- eller samfundsniveau (Funnell & Rogers, 2011). Eksempelvis kan nævnes Banduras (1977) teori om social learning på individniveau, Cohen, March og Olsens (1972) skraldespandsmodel (Garbage can model) om forandring i politik og Gladwells (2000) teori om "the Tipping point" på samfundsniveau (ibid.). I nærværende afhandling er interessen primært at afdække makro-til-mikro mekanismer i beskæftigelsesindsatser, som påvirker individernes ræsonnement. Jeg afgrænser mig derfor fra forandringsteorier på de øvrige niveauer.

3.3.2. ADFÆRDSÆNDRING PÅ INDIVIDNIVEAU

I litteraturen omtales forandringsteori på individniveau ofte som "theories of behavioral change" eller på dansk teorier om adfærdsændring. Der findes mange forskellige teorier om adfærdsændring. Pawson (2013) mener dog, at man kan koge dem ned til en fælles generisk middel-range teori:

"Generically speaking, the working hypothesis is that the incentive offers deprived or recalcitrant subjects the wherewithal to partake in some activity beyond their normal means or outside their normal sphere of interest, which then prompts continued activity and thus long-term benefit to themselves or their community or organization" (Pawson, 2013: 91).

Pawson (2013) anvender Mertons (1968) teori om referencegruppeadfærd til at forklare, hvordan individer reagerer på indsatser. Mertons teori differentierer i første omgang mellem individer der er "ingroups" medlemmer og individer, der er "outgroups" ikke-medlemmer. Pawson argumenterer for, at størstedelen af de offentlige indsatser handler om, at medlemmer forsøger at påvirke ikke-medlemmer til at blive en del af gruppen (ibid.). Dette gælder også beskæftigelsesindsatser, hvor medlemmer (beskæftigelsesmedarbejdere) forsøger at hjælpe ikke-medlemmer (arbejdsløse) om at blive beskæftiget. Mertons teori opdeler derefter gruppen af ikke-medlemmer i to. Dem, der er kvalificerede, og dem der ikke er. Overføres denne tankegang til beskæftigelsespolitikken, kan der skelnes mellem de jobparate og de aktivitetsparate ledige. Derefter opdeles grupperne i tre niveauer: Dem, der gerne vil være medlem, dem, der er ligeglade og dem, der ikke ønsker at blive medlem (Pawson, 2013). Teorien kan forklare, om det er motivationen, man skal arbejde med og/eller individets ressourcer. Pawson (2013) opstiller en konceptuel platform for adfærdsændring. Modellen er opdelt i to kolonner. Kolonnen til venstre illustrerer den

beslutningskæde, som individet skal igennem, mens den til højre består af de ressourcer, som medarbejderne skal stille til rådighed for at understøtte individets vej igennem beslutningskæden. Modellen består af 7 trin.

Figur 3.1. Generisk model for processen fra outsider til insider

| Trin | Beslutningskæde | Ressourcer |
|------|---|---|
| 1 | Uvilje med den nuværende situation (disaffection) | Informere om risiko ved fortsat adfærd og så tvivl i individets sind |
| 2 | Tvivl (self-doubt) | Indikere en række af nye muligheder og veje som individet kan gå |
| 3 | Forventning (anticipation) | Advokere for de løsninger, som indsatsen stiller til rådighed |
| 4 | Tvetydighed (equivocation) | Demonstrere hurtige succeser og umiddelbare tegn på at det kan lykkes |
| 5 | Rutinisering (rumination) | Opbygge vedholdenhed og teste modstandskraft |
| 6 | Vedtagelse (adoption) | Overlade kontrol over nogle dele af indsatsen til individet |
| 7 | Konvertering til medlem (conversion) | Observere succes og bekræfte gevinst herved |

Kilde: Egen oversættelse. (Pawson, 2013: 128).

Modellen skal ifølge Pawson (2013) ikke anvendes mekanisk. Modellen skal ses som en idealtipe, og der kan i praksis være langt færre eller flere trin i et individs adfærdssændringer. Derudover påpeger han, at modellen er udledt af indsats, som skal give individer nye muligheder, og hvor de deltager på frivillig basis (ibid.). Man kan derfor diskutere, om den ville have set anderledes ud, hvis den var udviklet til beskæftigelsesindsatser, som er obligatoriske. Derudover påpeger Pawson, at det ikke er en psykologisk model (ibid.). Han henviser til en række psykologiske modeller som eksempelvis "stages of change model", "transtheoretical model" og "reasoned action theories", som alle søger at beskrive individers motivationsniveau ud fra, hvor klar de er, og hvor villige de er til at forandre sig. Pawsons (2013) model inddrager også individets dispositioner som et vigtigt element til at forklare forandring, men den inddrager samtidig indsatsens evne til at lede personen gennem beslutningsprocessen. Derved følger Pawsons model traditionen inden for programteori, hvor det beskrives, hvordan et trin leder til det næste (ibid.). Det er altså ikke alene vigtigt at beskrive individets forandringsproces, men mindst lige så vigtigt at synliggøre og evaluere indsatsens evne til at skubbe individet i den rigtige retning. Den overordnede mekanisme, som får indsatsen til at virke, er altså en 'in-grouping-mekanisme', som består af de syv trin på vejen derhen. Som Pawson (2013) beskriver, er det ikke

antallet af trin, der er det interessante i sig selv – man kan altså analytisk forestille sig flere eller færre – men derimod, hvordan indsatsens ressourcer understøtter vejen derhen. Funnell og Rogers (2011) har en meget lignende model baseret på 'Stages of Change Theories' (Funnell & Rogers, 2011).

Pawsons (2013) generiske model er anvendelig til at forstå den proces, som ikke-arbejdsmarkedssparate skal gennemgå for at blive arbejdsmarkedssparat. Modellen blev brugt som inspiration til spørgeguiden til borgerne og medarbejderne på det kommunale beskæftigelsesprojekt (artikel 3). Dels til at belyse, hvor borgerne var i forandringsprocessen (beslutningskæden), og dels til at belyse, hvordan medarbejderne arbejdede med at skabe forandring i borgernes liv, altså hvilke ressourcer de stillede til rådighed. For yderligere at belyse, hvordan medarbejderne arbejdede med at skabe forandring i borgernes liv, blev der trukket på teorier om socialt arbejde.

Socialt arbejde handler om stabilisering eller forandring af en given social problematik. Inden for socialt arbejde bygger metodeanvendelsen derfor for det første på en problemforståelse af det pågældende sociale problem (Guldager, 2017). Problemforståelsen er en kombination af for-forståelser (generel viden om typen af problem) og et konkret kendskab til den givne problematik. For-forståelsen beskriver det teoretiske, erfaringsmæssige og værdimæssige udgangspunkt, som hersker i en forvaltning eller organisation, før den konkrete klient træder ind. Disse for-forståelser er med til at danne rammen om forståelsen af det givne individs sociale problem. Den konkrete vurdering af et individs givne sociale problematik bygger på individets livshistorie, aktuelle livssituation, individuelle svagheder og ressourcer, persons livsperspektiver og handlestrategier. For-forståelsen danner rammen for den konkrete vurdering, fx ved at definere, hvilke spørgsmål der er relevante at stille, og hvilke oplysninger som skal indhentes for at belyse sagen. De konkrete erfaringer fra den givne sag kan samtidig spille tilbage og ændre socialarbejderens og evt. organisationens for-forståelser af sociale problemer (ibid.).

For det andet bygger metodeanvendelsen på hensigter og mål, altså den ønskværdige tilstand. Overordnet kan der karakteriseres fire typer af hensigter og mål med socialt arbejde: 1) undersøgelse, udredning og diagnosticering, 2) forandring, behandling, hjælp og omsorg, 3) forebyggelse, og 4) disciplinering og kontrol. De fire kategorier har glidende overgange, men kan stadig være en nyttig analytisk distinktion (Guldager, 2017).

Det tredje og sidste element i metodeanvendelsen er forandringstanker og -strategier. Det vil sige de operative strategier for, hvordan den givne problematik kan stabiliseres eller forandres (ibid.). De metoder, som socialarbejderne anvender, skal bygge på begrundede antagelser om, hvad der virker. Forandringsstrategierne kan bygge på forskellige motivationsteoretiske udgangspunkter. Det motivationsteoretiske udgangspunkt er med til at definere, hvilken vægt der lægges på forskellige

instrumenter, herunder pisk og gulerod (ibid.). Et vigtigt kvalitetskrav i socialt arbejde er, at socialarbejderen er eksplicit om problemforståelsen, hensigterne (hvilke mål tilstræbes) og de forandringsstrategier, som vedkommende anvender (Guldager & Skytte, 2017). Derfor var en central pointe med interviewene at belyse, hvorvidt der var eksplicitte problemforståelser, hensigter og forandringsstrategier på det kommunale beskæftigelsesprojekt. Begrebet forandringsstrategi inden for socialt arbejde minder meget om begrebet forandringsteori inden for evalueringsteorien.

3.3.3. FORANDRINGSTEORI OG IMPLEMENTERINGSTEORI

Funnell og Rogers (2011) anbefaler, at man skelner mellem en *forandringsteori* og en *implementeringsteori*, når man udformer programteorier (Funnell & Rogers, 2011), hvilket også vurderes at være en fordel i nærværende afhandling. Forandringsteori er som beskrevet ovenfor den mekanisme, der skaber forandring hos deltagerne og får dem til at ændre adfærd, fx sociale normer (Funnell & Rogers, 2011), og den kan trække på forskningsbaserede forandringsteorier. Implementeringsteori forklarer, hvordan interventionen aktiverer forandringsteorien, og hvilke outcomes der skal skabes for at opnå det endelige slutmål. Implementeringsteorien er således de mekanismer som skaber rækken af outcomes (1, 2, 3 etc.) som er nødvendige, for at indsatsen virker (Funnell & Rogers, 2011). Fordelen ved at skelne de to teorier fra hinanden er, at man med forandringsteorien har fokus på, hvilke bagvedliggende forklaringer der er på et givent problem (Bredgaard et al., 2016). Forandringsteorien forklarer, *hvorfor* indsatsen påvirker resultatet, mens implementeringsteorien forklarer, *hvordan* indsatsen understøtter forandring. Beskæftigelsesindsatser antages eksempelvis at virke, fordi de socialiserer de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige, så deres kompetencer matcher arbejdsmarkedets behov (forandringsteorien). Indsatsen understøtter denne forandring ved fx at give incitament til, at den ledige møder ind hver morgen kl. 8 og dermed skaber rammer og struktur på den lediges hverdag (implementeringsteorien). I praksis vil de to typer teorier ofte blive udledt samtidigt (Funnell & Rogers, 2011). Funnell og Rogers (2011) beskriver 5 arketyper, som kan aktivere forandringsteorien/mekanismerne. Herunder 1) information (råd, ny viden, uddannelse), 2) pisk og gulerod (incitamenter og sanktioner), 3) case management, 4) kapacitetsopbygning og 5) serviceydelser (Funnell & Rogers, 2011).

Vedung (1997) har en lignende opdeling, men argumenterer dog for, at der grundlæggende er tre virkemidler (policy instruments), hvorved indsatser kan skabe forandring: regulering (the stick), økonomiske midler (the carrot) og information (the sermon) (Vedung, 1997). Regulering dækker over lovgivning og direktiver, som påbyder individer at agere på en bestemt måde. Økonomiske incitamenter dækker over alle former for afgifter, skatter, tillæg eller tilskud, som ligeledes skal påvirke individer til at agere som ønsket. Forskellen er, at det er dyrere, men ikke ulovligt at undlade at agere som interventionen påbyder. Begrebet information dækker i Vedungs (1997) forståelse over alle typer af oplysningskampagner, uddannelser, kurser, vejledninger, mærkater og lignende, som har til hensigt at få individer til at ændre

adfærd gennem ny viden (ibid.). Virkemidlerne kan bruges både negativt og positivt i den forstand, at de kan begrænse eller tilskynde til særlig adfærd. Regulering kan fx begrænse adfærd ved at lave forbudszoner mod parkering, men kan også tilskynde adfærd gennem tilladelser. Økonomiske incitamenter kan tilskynde virksomheder til at tage virksomhedspraktikanter, men kan også bruges til at begrænse adfærd gennem fx øgede afgifter på usunde madvarer. Gennem information kan myndighederne ligeledes påvirke borgerne til at ryge mindre og motionere mere. De tre instrumenter kan ses som et kontinuum af kontrol over individernes adfærd. Regulering er mere begrænsende end økonomiske incitamenter, og økonomiske instrumenter er mere begrænsende end information (Vedung, 1997).

Vedungs (2000) distinktion er meget nyttig i forhold til at forstå i hvor høj grad beskæftigelsesindsatser har kontrol over de lediges og virksomhedernes adfærd. Den aktive beskæftigelsespolitik bygger oveordnet på regulering igennem ret og pligt til aktivering. Men det er den enkeltes ret til enhver tid at træde ud af beskæftigelsessystemet, hvis ikke gevinsterne ved at være indmeldt (ydelsen) står mål med modydelsen (tab af fritid). Myndighederne har forholdsvis stor kontrol over de lediges adfærd, når det handler om at påvirke dem gennem en motivationsstrategi. Det handler om at give den ledige incitamenter til at forlade beskæftigelsessystemet, hvilket alene gøres ved enten at sænke ydelsen eller hæve modydelsen gennem øget krav om aktivering. Herved løses problemet omkring manglende motivation, hvis der blot skrues tilstrækkeligt på instrumenterne¹². Beskæftigelsesindsatser, der bygger på netværksmekanismen, har lidt mindre kontrol over individernes adfærd, fordi de både virker gennem økonomiske incitamenter og information. Indsatserne kan gennem økonomiske incitamenter påvirke arbejdsgiverne til at tage praktikanter og den lediges incitament til at deltage. Derudover virker de ved at skabe mulighed for pålidelig udveksling af information mellem den ledige og arbejdsgiveren og kan derved imødekomme problemet om informationsasymmetri. Det kræver imidlertid, at arbejdsgiveren og den ledige selv aktivt deler denne information, eksempelvis ved at lade den ledige udføre opgaver, hvor vedkommende kan demonstrere sine evner. Kommunale beskæftigelsesprojekter, der primært bygger på opkvalificerings- og socialiseringsmekanismerne, har mindst kontrol over individernes adfærd. Indsatserne giver økonomisk incitament til at deltage, men kan alene forsøge at påvirke den lediges adfærd gennem information og træning.

Gennemgangen af mekanismer viser, at mekanismer kan defineres og operationaliseres på mange måder, og at der findes en række teorier man kan trække på i udformningen af programteorier. Eksempelvis peger Funnell og Rogers (2011) på nogle generelle mekanismer, som har betydning for, om indsatser virker. For indsatser, som bygger på menneskelige ressourcer, så som kommunale beskæftigelsesprojekter, afhænger relationen mellem frontlinjemedarbejder og borger af medarbejdernes lydhørhed, empati, ærlighed, kommunikation og tillid. Når det

¹² Hvilken i sagens natur kan have negative konsekvenser for den ledige.

gælder indsatser, som bygger på information, handler det om nøjagtighed, troværdighed, klarhed, relevans i forhold til behov og troværdighed (Funnell & Rogers, 2011). Jon Elsters bog 'Nuts and Bolts for the Social Sciences' fra 1989 opsummerer ligeledes mange forskellige mekanismer, som kan forklare sociale fænomener. Det skorter med andre ord ikke på teorier om mekanismer. Nogle mekanismer forårsager problemer (nikotin i cigaretter), andre løser dem (nikotinsubstitution i rygeplastre). Den samme mekanisme kan også have modsatrettede konsekvenser i to forskellige kontekster (Elster, 2015; Pawson, 2013). Det er derfor Pawsons (2013) påstand, at det centrale er at definere, hvornår mekanismer leder til de ønskede resultater, og hvornår de ikke gør. De såkaldte 'triggering conditions', som Elster benævner kontekster (Elster, 2015). En forståelse af kontekst er således helt afgørende, både så teorierne kan specificeres, men også for at kunne forbedre praksis.

3.4. KONTEKST

Med social kontekst refererer Pawson og Tilley (1997) ikke blot til den geografiske eller fysiske placering af en indsats, fx landsdel, by eller skole. Det handler i stedet også om de sociale regler, normer og værdier samt muligheder og begrænsninger, som hersker i den konkrete kontekst, hvor programmet gennemføres. Programmer introducerer således nye ressourcer i en kontekst bestående af eksisterende sociale relationer, og programmets udfald afhænger af, om disse eksisterende sociale strukturer "aktiverer" eller "de-aktiverer" mekanismen (Pawson & Tilley, 1997: 70).

Pawson (2006) beskriver seks kontekstuelle lag:

- 1) Det individuelle lag: Nøgleaktørers kapaciteter. Fx mentorer eller underviseres motivation, kapacitet og troværdighed til at udføre indsatsen og deltagernes tilsvarende karakteristika.
- 2) Det interpersonelle lag: Relationer som understøtter indsatsen. Fx samarbejdsrelationerne mellem ledelsen, de administrative medarbejdere og underviserne.
- 3) Det institutionelle lag: Kultur, karakter og troværdighed i forhold til det, som indsatsen skal bidrage til. Fx om et konkret fængsels kultur og karakter skaber en troværdig ramme for et rehabiliteringsprogram.
- 4) Det videre infrastrukturelle lag: Har indsatsen politisk opbakning til at få det gennemført helhjertet i fængslet, er der andre velfærdsydelser eller forvaltninger, som kan understøtte indsatsen, og hvordan vil det kriminelle miljø med- eller modvirke indsatsen (Pawson, 2006).

I artiklerne anvendes flere steder betegnelsen moderatorer i stedet for kontekst - inspireret af Peter Dahler-Larsen (Dahler-Larsen & Krogstrup, 2003). Begrebet kontekst kan ifølge Dahler-Larsen få for bred en karakter, hvor betegnelsen moderator

skærper fokuset på lige præcis de kontekstforhold, som "aktiverer" mekanismerne (Dahler-Larsen, 2013). Mekanismen er således den regularitet, der genererer virkningen, altså sammenhængen mellem A og B ($A \rightarrow B$), mens moderatoren forklarer styrken af sammenhængen (Dahler-Larsen, 2013; Pawson & Tilley, 1997). Mekanismer skal dog ikke forveksles med en medierende variabel, da mekanismer befinder sig på et højere abstraktionsniveau (Astbury & Leeuw, 2010; Pawson & Tilley, 1997)¹³. Viden om kontekst anvendes til at forbedre programteorien, og derfor analyseres outcomes med henblik på at finde mønstre. Er der nogen karakteristika på individniveau, som giver sig udslag i forskelle mønstre, fx deltagernes alder? Er der noget karakteristika på det infrastrukturelle niveau, fx økonomiske konjunkturer? Hver enkelt observation kan tolkes som et mini-casestudie bestående af en CMO-konfiguration, og disse forskelle i outcomes skal tolkes i forhold til den overordnede programteori. *"Rather than these being perceived as local hunches about the technical capabilities of specific measures in particular localities, transferable lessons may be learned if the ideas are cast back into the more abstract terms of the conceptual framework and middle-range theory under investigation"* (Pawson & Tilley, 1997: 126). Pawson og Tilley (1997) nævner som eksempel, at uddannelse generelt opfattes som en virksom mekanisme til at forbedre levestandarden. Her kan en outcome-analyse vise, at økonomisk vækst er en afgørende moderator. Uden økonomisk vækst leder uddannelse ikke til øget levestandard, men alene til 'diplom-inflation' (Pawson & Tilley, 1997). Programteorien kan specificeres til, at 'uddannelsesmekanismen leder til øget levestandard under økonomisk vækst'. Denne type specifikation kan virke på grænsen til banal, men har i praksis afgørende betydning for resultaterne af en indsats.

3.5. THE COMMON FACTORS

Virkningsevaluering er langt fra den eneste teori der har fokus på kontekstens betydning for indsatsen. Pawsons (2006) påpegning af, at eksempelvis nøglepersoners karakteristika og interpersonelle relationer har betydning for udfaldet, er således velkendte fænomener. Teorien om 'the common factors' kan bidrage til at belyse betydningen af de forhold, som har betydning for, om indsatser virker. Teorien om "the common factors" er udviklet inden for psykoterapien af Hubble, Duncan og Millers (1999). Teorien har to centrale bidrag til denne afhandling. Dels giver den indsigt i betydningen af 'non-specifics', dvs., hvordan uspecifikke forhold så som det at have en at tale med, en der lytter, og en der kan give råd, har en kausal virkning i sig selv (Pawson, 2013), dels giver den indsigt i hvor meget af virkningen der skyldes kontekstuelle forhold så som deltagernes karakteristika. Kombinationen af

¹³ Inden for økonomi er der et statistisk begrebsapparat til at beregne, om variable er medierende eller modererende i forhold til et specifikt outcome (se eksempelvis Baron & Kenny, 1986; Paul & Moser, 2009). Nærværende afhandling afgrænser sig imidlertid fra dette, da mekanismer anses som værende på et analytisk niveau over variable, som fremført i Astbury og Leeuw (2010: 368) og af Pawson og Tilley (1997: 67f).

virkningsevaluering og teorien om "the common factors" er desuden inspireret af Blom og Morén (2010), som kombinerer teorien med socialt arbejde og virkningsevaluering¹⁴, samt Evert Vedung & Magnus Dahlberg (2013), som anvender teorien inden for socialt arbejde (Vedung & Dahlberg, 2013).

"The common factors"-teorien tager udgangspunkt i, at flere studier viser, at psykoterapi virker, men at det ikke kan dokumenteres, at en specifik metode er bedre end andre. Fokus flyttes derfor fra den enkelte metode til et meta-view på tværs af psykoterapeutiske tilgange for at finde de fælles elementer, som får psykoterapi til at virke (Hubble, Duncan, & Miller, 1999). Hubble m.fl. finder fire faktorer, som overordnet kan forklare psykoterapiens effekt: klientfaktorer, relationsfaktorer, placebo-, håb- og forventningsfaktorer og modelfaktorer. 1) Klientfaktorer er alle de forhold i borgerens liv, som har betydning for, om borgeren når det ønskede mål – uagtet indsatsen. Det kan være borgernes ressourcer, støtte fra familie og venner, alverdens forskellige livsomstændigheder og hændelser. Kort sagt alle de forhold, som indsatsen ikke har nogen indflydelse på. Klientfaktorer benævnes borgerfaktorer i den videre analyse. 2) Relationsfaktorer henviser til betydningen af forholdet mellem klient og terapeut og en relation bygget på bl.a. omsorg, empati, accept og gensidig anerkendelse (Hubble et al., 1999). 3) Placebo-, håb- og forventningsfaktorer henviser til alle de forhold, som omhandler troen på indsatsen. Altså klientens viden om, at de deltager i en indsats, og både klient og terapeuts tro på, at indsatsen virker. 4) Modelfaktorer henviser til den konkrete teknik som terapeuten anvender. Modelfaktorer kan inden for socialt arbejde og beskæftigelsesindsatser omskrives til den konkrete indsats og den forandringsstrategi, som medarbejderne anvender (Blom & Moren, 2010; Hubble et al., 1999). Ifølge Asay og Lambert (1999) kan klientfaktorer forklare omkring 40 pct. af udfaldet af indsatsen, relationsfaktoren 30 pct., placebo-, håb- og forventningsfaktorerne 15 pct. og modelfaktorer 15 pct. (Hubble et al., 1999: 31). I den videre beskrivelse ændres terminologien til borgere og social/beskæftigelsesmedarbejdere i stedet for klienter og terapeuter (inspireret af Vedung & Dahlberg, 2013).

Asay og Lamberts (1999) tal, der præsenteres ovenfor, viser, at borgeren er den enkeltstående faktor med størst forklaringskraft for indsatsens udfald. Samlet set peger Evert og Dahlberg (2013) på, at hele 85 pct. af indsatsens udfald afhænger af borgeren. Borgeren egne ressourcer er således en faktor, men brugeren er også indblandet i relationsfaktoren og i placebo-, håb- og forventningsfaktorerne. Den eneste faktor, som borgeren ikke har en direkte indflydelse på, er indsatsens model/teknikker, men denne del forklarer alene 15 pct. af udfaldet. Interventionen har således betydning, men den er begrænset i forhold til de andre faktorer (Vedung &

¹⁴ Blom og Morén (2010) argumenterer for, at der er ligheder mellem socialt arbejde og psykoterapi, da socialt arbejde siden feltets begyndelse har trukket på teorier og metoder inden for psykoterapien. De mener derfor, at det er yderst relevant at sammenligne resultaterne inden for de to felter (Blom & Moren, 2010: 105).

Dahlberg, 2013). På baggrund af ”the common factors” er der udviklet en Client-Directed-Outcome Informed (CDOI) tilgang (Proctor & Herschman, 2015). CDOI er en metode til opfølgning, evaluering og anvendelse af evalueringsresultaterne, hvor borgeren ikke bare inddrages, men har *medbestemmelse*. Borgeren skal således aktivt inddrages i det sociale arbejde, opfølgningen og evalueringen af det sociale arbejde. Vellykket socialt arbejde handler derfor i høj grad om, at socialarbejderen tilpasser sig borgerens sprog, forestillinger om problemet, og borgerens forestillinger om en forandringsproces. Et centralt element i CDOI er, at medarbejderne skal kunne tilpasse sig *brugernes egen programteori* for, hvordan der skabes den ønskede forandring i deres liv. Socialt arbejde bør således konstrueres omkring borgernes opfatter, ideer og ressourcer (Vedung & Dahlberg, 2013).

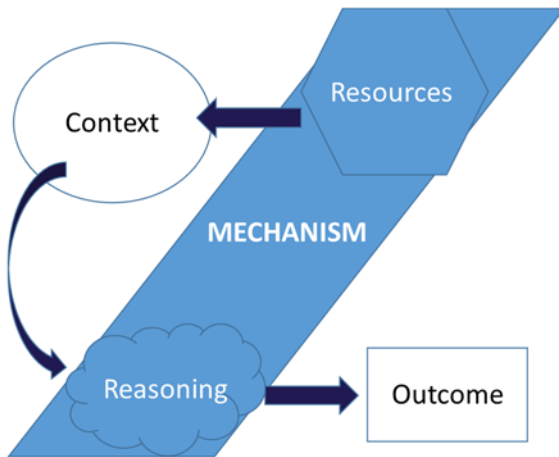
Evert og Dahlberg (2013) ser sig ikke i stand til at vurdere, om CDOI-tilgangen er en god ide inden for socialt arbejde. De understreger dog, at hvis forskningsresultaterne fra psykoterapien kan overføres til socialt arbejde, så er faktorenes enkeltstående forklaringskraft oplysende (Vedung & Dahlberg, 2013). En væsensforskel kan i hvert fald påpeges. I psykoterapien vil borgeren i mange tilfælde være en frivillig klient. Udgangspunktet for behandlingen er således, at borgeren i en eller anden grad ønsker at være der. Til forskel har den ledige pligt til aktivering, og beskæftigelsesmedarbejderen kan ikke acceptere et hvilket som helst mål med indsatsen. Lovgivningen angiver, at målet er beskæftigelse og i de fleste tilfælde ordinær beskæftigelse. Borgeren kan have et ønske om et fleksjob, men det er ikke nødvendigvis et legitimt mål for beskæftigelsesmedarbejderen. Omvendt kan man også forestille sig mange scenarier inden for psykoterapi, hvor borgeren og terapeuten heller ikke nødvendigvis kan blive enige om et mål. Fx behandlingsdømte borgere, som har begået en forbrydelse eller har en adfærd, som på anden vis anses som uhensigtsmæssig i samfundet. Eller i scenarier, hvor familiemedlemmer ”tvinger” pårørende til at komme i behandling for eksempelvis alkoholmisbrug.

I forhold til nærværende afhandling er det centrale bidrag fra teorien om ”the common factors”, dels påpegningen af de fire forhold, som hver især har betydning for virkningen. I litteraturgennemgangen og undersøgelserne er det således søgt belyst, hvordan henholdsvis klientfaktorer, relationsfaktorer, placebo-, håb- og forventningsfaktorer og modelfaktorer (det, der konkret er foregået i indsatsen, fx typen af arbejdsopgaver) kan være med til at forklare virkningen af indsatsen. Derudover har teorien bidraget med et blik for at ’non-specifics’ så som en god relation og det, at borgerne har nogen at tale med, som lytter og giver dem råd, har en virkning i sig selv. Denne pointe er også at finde i teorien om det working alliance, som netop forklarer, hvordan samarbejdsrelationen mellem borger og medarbejder er afgørende for indsatsens virkning (Horvath & Greenberg, 1994).

3.6. UDFORDRINGER VED VIRKNINGSEVALUERING

Efter denne gennemgang af virkningsevaluering og begreber fra teoribaseret evaluering mere bredt er det på sin plads at fremhæve et par kritikpunkter eller nærmere udfordringer. Den første udfordring ved begreberne er tilbøjeligheden til at sammenblande mekanismer og indsatser (Astbury & Leeuw, 2010; Pawson, 2013). Som en række evalueringsteoretikere har fremført, er mekanismen *ikke* indsatsen per se, men derimod de ressourcer og muligheder, som indsatsen stiller til rådighed og den adfærdsændring, som det medfører (Astbury & Leeuw, 2010; Dalkin, Greenhalgh, Jones, Cunningham, & Lhussier, 2015; Pawson, 2013). Dalkin et al. (2015) bygger videre på Pawson og Tilley's (1997) oprindelige arbejde og præsenterer en figur, der illustrerer, hvordan der kan skelnes mellem begreberne.

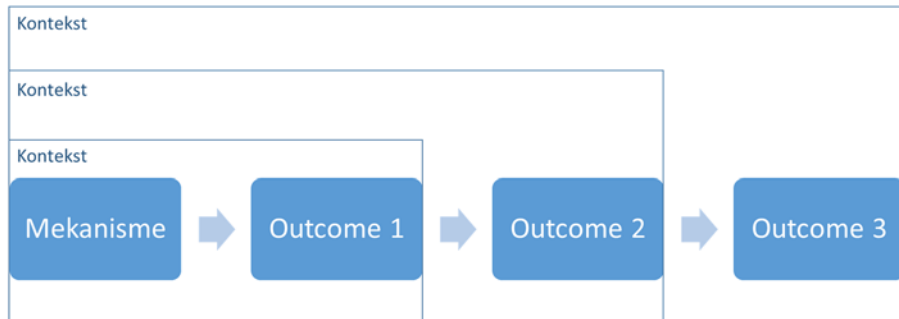
Figur 3.2. A CMOc framework.



Kilde: Dalkin et al. (2015), figur 1 A CMOc framework.

Figuren viser, hvordan der kan skelnes mellem ressourcer (det element, som introduceres i en specifik kontekst) og det ræsonnement, som det medfører hos interessenter (Dalkin et al., 2015). For at forstå, hvordan beskæftigelsesindsatser virker, skal der altså skabes en forståelse af, hvad det er for nogen ressourcer og muligheder, som indsatserne tilbyder (eller begrænser) (Pawson & Tilley, 1997). En del af udfordringen med at skelne mellem begreberne skyldes formentlig også, at hverken kontekster, mekanismer og outcomes er faste størrelser og heller ikke skal være det. Hvad der er kontekst, mekanisme og outcome afhænger således af, hvordan man definerer indsatsen.

Figur 3.3. Definition af indsats



Kilde: Inspireret af Peter Dahler-Larsens, ph.d.-kursus i virkningsevaluering på Aalborg Universitet, december 2015.

Rækken af led i outcome-kæden kan gøres uendelig langt alt efter, hvor langsigtede effekter man ønsker at evaluere, og hvor dybt man ønsker at specificere mekanismerne, fx om man ønsker at undersøge alle de mellemværende mekanismer, som skal sikre, at man opnår et outcome på et højere niveau. Diskussionen af begreberne kan derfor nemt blive en akademisk øvelse på linje med diskussionen af, om handling mest skyldes struktur eller aktør, eller om aktøren handler ud fra en instrumentel tilgang eller en "logic of appropriateness". Bestemt væsentlige diskussioner, som bidrager til at forstå samfundet, men sjældent nogen der leder frem til entydige konklusioner, men derimod ofte konklusioner i form af både-og¹⁵. Det væsentlige er, hvordan virkningsevalueringsbegrebsapparat bidrager til at forklare, hvordan indsatser virker ved at løfte fokuset fra programevalueringer af konkrete indsatser til at se på de virksomme mekanismer på et meta-niveau, fx mekanismer som skaber hverdagsmestring eller en arbejdsidentitet.

En sidste udfordring ved virkningsevaluering er, at den er mere tidskrævende end mere traditionelle evalueringstilgange, da det tager tid og ressourcer at afdække indsatsers programteorier og evaluere dem (Blamey & Mackenzie, 2007). Derudover baseres virkningsevaluering på en mixed-methods tilgang med kvalitativ og kvantitative empiri, hvilket ligeledes er mere tidskrævende end tilgange, der alene bygger på en metode (Bredgaard et al., 2016).

¹⁵ Aktører i interaktion udgør strukturer (dualiteten i sociale strukturer), og social handling vil typisk være betinget af både en instrumentel logik og en logik baseret på normer og værdier (Scott, 2001).

KAPITEL 4. EFFEKTSTUDIER AF BESKÆFTIGELSESINDSATSER

I dette kapitel gives en oversigt over effektstudier inden for forskningsfeltet. I artiklerne er der redegjort specifikt for effekterne af virksomhedspraktik og kommunale beskæftigelsesprojekter, mens der i dette kapitel i stedet ses bredt på effekterne af beskæftigelsesindsatser og effekterne for ikke-arbejdsmarkedsparate ledige. I sidste halvdel af kapitlet diskuteres udfordringerne ved at evaluere og sammenligne beskæftigelseseffekter.

4.1. TYPER AF EFFEKTER

En række danske og internationale studier har undersøgt effekten af beskæftigelsesindsatser. Der skelnes typisk mellem fem typer af effekter. For det første en såkaldt *sorteringseffekt*, som betyder, at nogle ledige afholder sig fra at melde sig på jobcenteret, fordi de ikke oplever at udbyttet (ydelsen) står mål med prisen (aktivering, samtaler mv.). For det andet er der en *motivationseffekt*. Motivationseffekten får folk til at forlade beskæftigelsessystemet ved udsigt til aktivering. Den tredje type effekt er en *programeffekt*, også kaldet en opkvalificeringseffekt, som beskriver udbyttet af selve indsatsen. Den fjerde type er en *fastholdelseseffekt*, som beskriver hvordan indsatser fastholder og derved afholder de ledige fra aktivt at søge job, mens de deltager i en aktiveringsindsats. Den sidste effekt er *fortrængningseffekten*, som beskriver, hvordan beskæftigelsesindsatser kan fortrænge ordinær beskæftigelse (Rosholm & Svarer, 2011).

Samlet set peger studierne i retning af, at indsatser, som foregår på virksomheder, har størst beskæftigelseseffekt, mens effekten af indsatser med vejledning og opkvalificering er mere blandet. I det følgende gives en kort gennemgang af prominente meta-analyser af de aktive beskæftigelsesindsatser (se i øvrigt Martin og Grubb (2001) samt Card, Kluve og Weber (2010)).

Card et al. (2015) har gennemført en meta-analyse af over 200 tidligere studier af beskæftigelsesindsatser. På baggrund af meta-analysen konkluderer de, at en aktiv arbejdsmarkedspolitik (ALMP) har små insignifikante effekter på kort sigt, men større signifikante effekter på mellemlang og lang sigt, og at det desuden afhænger af indsatsstype. Derudover konkluderer de, at ALMP's har størst effekt for kvinder og langtidsledige, mens der er mindre effekt for unge og ældre ledige. Ses der på indsatsstyperne, viser analysen, at kvinder og langtidsledige har mere gavn af "human kapital"-indsatser end "work first"-indsatser, mens der for gruppen af unge og ældre ikke er væsentlig forskel på indsatsstyperne (Card, Kluve, & Weber, 2015).

På baggrund af en litteraturgennemgang konkluderer Crépon og Van den Berg (2016), at ALMP's samlet set ikke øger beskæftigelsen nævneværdigt. Derudover påpeger de, at der mangler cost-benefit analyser, som kan skabe vished for, om indsatsen samlet set er en udgift eller en gevinst. De konkluderer, at subsideret beskæftigelse (fx løntilskud) har positive beskæftigelseseffekter. Indsatsen er dog dyr og kan have negative bi-effekter, fx fortrængningseffekter, hvor ledige med subsideret beskæftigelse tager jobbene fra ordinært ansatte. Indsatser, som understøtter jobsøgningen, har ligeledes nogen effekt, mens effekten af indsatser med træning er meget begrænset (Crépon & van den Berg, 2016).

Rosholm og Svarer (2012) har ligeledes gennemført en omfattende litteraturgennemgang af en aktiv arbejdsmarkedspolitik på baggrund af mere end 100 danske og internationale studier. De konkluderer bl.a., at privat løntilskud forbedrer beskæftigelsen, mens offentligt løntilskud har en negativ effekt. Virksomhedspraktik har en positiv effekt, mens effekterne af den meget brede indsatskategori vejledning og opkvalificering er blandede (Rosholm & Svarer, 2012).

Jespersen et al. (2008) har undersøgt effekterne af den aktive beskæftigelsesindsats i Danmark fra 1995 til 2005. Forfatterne finder, at indsatser med privat jobtræning har store beskæftigelseseffekter på lang sigt, og resultaterne er derfor i tråd med andre undersøgelser, som viser, at effekten er positiv. Offentlig jobtræning har ligeledes positive effekter, mens klasserumstræning (bred kategori, fx AMU) ikke har signifikante effekter på lang sigt (Jespersen et al., 2008).

Den danske forskningslitteratur peger forholdsvis entydigt i retning af, at virksomhedsrettede indsatser er de mest effektive, mens indsatser med øvrig vejledning og opkvalificering har begrænset effekt (Arendt, 2013; Graversen, 2012; Jespersen et al., 2008; Koch-udvalget, 2015; Rosholm & Svarer, 2011, 2012; Skipper, 2014).

4.1.1. EFFEKTER IKKE-ARBEJDSMARKEDSPARATE LEDIGE

Ses der specifik på gruppen af ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, er effekterne af beskæftigelsesindsatsen begrænset. Rigsrevisionen (2010) har undersøgt effekten af aktivering for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere og finder negativ effekt på både selvforsørgelsesgraden og beskæftigelsesgraden. Undersøgelsen medtager dog ikke sorterings- og motivationseffekter, hvorfor den samlede effekt måske kan være en anelse mere positiv (Rigsrevisionen, 2010). I Skippers (2010) bagvedliggende rapport udarbejdet til Rigsrevisionen kan man desuden se, at der er negative resultater for alle indsatstyper, herunder særligt tilrettelagt uddannelse, virksomhedspraktik, særligt tilrettelagte projekter og korte afklaringsforløb. Skippers (2010) resultater er samlet set ret nedslående, men ikke overraskende, da de stemmer overens med tidligere studier (Skipper, 2010). Arendt (2013) har gennemført en litteraturgennemgang af indsatser med vejledning og opkvalificering, eksklusiv

ordinær uddannelse. For gruppen af ikke-arbejdsmarkedsparede ledige finder han modstridende viden om effekterne af kortvarig vejledning og opkvalificering, moderat evidens for negativ effekt af særligt tilrettelagte projekter og negativ effekt af særligt tilrettelagte uddannelsesforløb på kort sigt og modstridende viden om effekten på lang sigt (Arendt, 2013). Graversen (2012) har undersøgt effekter af virksomhedsrettet aktivering for udsatte ledige. På baggrund af litteraturstudiet konkluderer han, at der er stærk evidens for, at virksomhedsrettede indsatser i den private sektor har positiv beskæftigelseseffekt for udsatte ledige, mens der er moderat evidens for positiv effekt i den offentlige sektor. Derudover er beskæftigelseseffekten mindre i den offentlige sektor (Graversen, 2012). Han påpeger desuden, at løntilskud i den private sektor har positiv effekt. Derimod er der modstridende viden om beskæftigelseseffekten af løntilskud og virksomhedspraktik i den offentlige sektor (ibid.). Koch-udvalget (2015) peger ligeledes på, at en virksomhedsrettet indsats har positive effekter over for ikke-arbejdsmarkedsparede ledige, og at det derfor er et problem, at de ikke i større omfang får en jobrettet indsats (Koch-udvalget, 2015).

4.2. UDFORDRINGER VED AT EVALUERE BESKÆFTIGELSESINDSATSER

Der er imidlertid nogle udfordringer ved at se på tværs af effektstudierne. Der er stor variation i de institutionelle rammer og udformningen af beskæftigelsesindsatserne i de forskellige lande samt måden, man definerer indsatserne på (Crépon & van den Berg, 2016). Derudover har målgruppen og de økonomiske konjunkturer også stor betydning for beskæftigelseseffekten (Card et al., 2015; Crépon & van den Berg, 2016; De Økonomiske Råd, 2012). Ydermere gør variationen i de anvendte evalueringsmetoder det svært at se på tværs. Nogle studier medregner eksempelvis motivationseffekten og selektionseffekter, mens andre ikke gør. Motivationseffekten gør, at ledige enten skynder sig at finde et arbejde selv ved udsigten til aktivering, mens selektionseffekten gør, at borgere helt undlader at lade sig registrere som ledig, fordi de vil undgå aktivering. De forskellige evalueringsmetoder kan således give forholdsvis forskellige resultater. Eksempelvis finder De Økonomiske Råd (2012) positive effekter af vejledning og opkvalificering i modsætning til andre tidligere studier. Forfatterne forklarer det med, at de dels har inkluderet en bredere gruppe af ledige (de tidligere studier har ofte omhandlet dagpengemodtagere), og dels inkluderer de motivationseffekten til forskel fra tidligere studier (De Økonomiske Råd, 2012). En anden væsentlig forskel er, om indsatserne evalueres på kort eller lang sigt. Card et al. (2015) konkluderer eksempelvis, at indsatser med hovedvægt på ”work first” (fx jobsøgningskurser og sanktioner) har relativt store gennemsnitlige effekter på kort sigt, mens ”human kapital” indsatser (fx træning og virksomhedsrettede indsatser i den private sektor) har mindre beskæftigelseseffekter på kort sigt, men større beskæftigelseseffekter på mellemlang og lang sigt (Card et al., 2015). Opsummerende gør forskelle i landes definitioner af indsatser, målgrupper, konjunkturer og evalueringsmetoder det svært at drage entydige konklusioner på tværs.

4.2.1. OVERSER INDSATSERS KOMPLEKSITET

Litteraturgennemgangen viser, at indsatser som bygger på incitamentsfremmende¹⁶ tiltag (work first) ofte viser bedre resultater end indsatser, som bygger på opkvalificering og træning (human kapital). Andersen et. al. (2017) peger på tre metodiske grunde til dette: For det første fordi work first indsatser ofte er mere ensartede og nemmere at definere, hvorimod indsatser med vejledning og opkvalificering er en meget bred samlebetegnelse. For det andet fordi indsatserne ofte alene måles på selvforsørgelse, og det er selvsagt nemmere at skubbe folk ud af kontanthjælpssystemet end at løse deres problemer ud over arbejdsløshed og opkvalificere dem til arbejdsmarkedet, og for det tredje fordi indsatserne ofte måles på kort sigt (Andersen & Randrup, 2017). Dette leder frem til en essentiel diskussion inden for evalueringsfeltet, som omhandler problemer og indsatsers karakter, og hvad det betyder for valget af evalueringsdesign (se eksempelvis Funnell & Rogers, 2011; Krogstrup, 2006; Patton, 2010). Michael Quinn Patton (2010) skelner mellem problemer og indsatsers grad af konflikt og usikkerhed. Med begrebet konflikt menes i hvilken grad der er enighed om målet med indsatsen, mens der med begrebet usikkerhed, menes visheden om, hvordan målet nås. Hvis der er enighed om målet og vished om metoden, karakteriseres indsatsen som simpel, eksempelvis at bage en kage. Er der derimod alene usikkerhed om målet, karakteriseres indsatsen som socialt kompliceret, mens den karakteriseres som teknisk kompliceret, hvis der alene er tvivl om metoden, eksempelvis at sende en raket til månen. I situationer med både uenighed om målet og usikkerhed om midler karakteriseres indsatsen som komplekst, eksempelvis at opdrage et barn. Hvad er god opdragelse (målet), og hvordan opdrager man bedst (midler) (Patton, 2010)? Det at en indsats karakteriseres som simpel, er ikke det samme som at den ikke er svær at implementere, men den kræver ikke samme niveau af faglig viden og ekspertise og indebærer ikke samme usikkerhed om metoder. Simple indsatser vil typisk være standardiserede og implementeret af en organisation og vil derfor virke stort set ens alle steder (Funnell & Rogers, 2011). Komplicerede indsatser er derimod multiple i deres udformning og implementeres af forskellige organisationer og aktører, og der kan derfor være stor forskel på, hvordan indsatserne virker forskellige steder. Komplekse indsatser er ikke standardiserede (dvs. i udgangspunktet forskellige), tilpasses løbende og implementeres af mange organisationer med uforudsigelige roller, og indsatsens virkning er derfor meget afhængig af kontekst (Funnell & Rogers, 2011).

Problemet karakter og indsatsens udformning har betydning for, hvilke evalueringsdesign, der er mest velegnet. Ved simple indsatser er det muligt at opstille specifikke, målbare, realistiske, relevante og tidsbestemte mål på forhånd, kaldet SMART-mål (Funnell & Rogers, 2011). Anderledes forholder det sig med komplekse

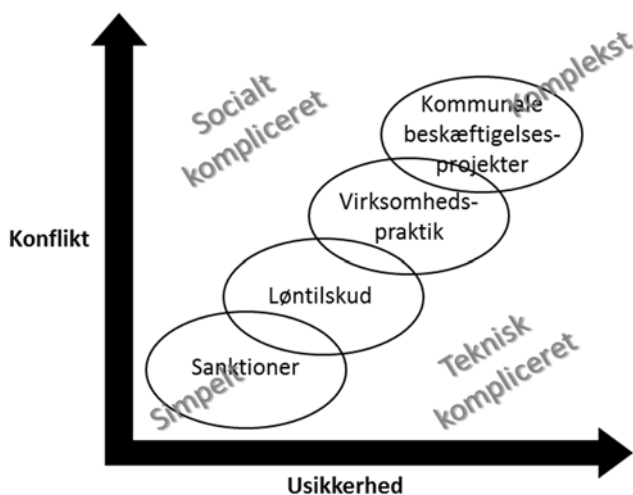
¹⁶ Andersen og Arendts (2015) litteraturgennemgang af økonomiske incitamenter i beskæftigelsespolitikken viser ligeledes at tiltagene overvejende har positiv effekt (Lindgaard Andersen & Nielsen Arendt, 2015).

indsatser, hvor centrale aktører vil være uenige om, hvad der skal måles på og hvad indsatsen i det hele taget skal indeholde, hvorved der er stor risiko for, at den løbende ændres eller implementeres med stor variation (Patton, 2010). Begreberne kan anvendes til at analysere beskæftigelsesindsatser i forhold til:

- Graden af konflikt om, at beskæftigelse er målet (i hvert fald på kort sigt)
- Graden af usikkerhed om, hvordan beskæftigelsesmålet skal nås, og hvad indsatsen konkret indeholder.

Graden af konflikt omkring beskæftigelse som det direkte kortsigtede mål for indsatserne stiger, når man bevæger sig op ad y-aksen. Beskæftigelse er målet uagtet indsatstypen, men der er forskel på, om indsatsen forventes at lede umiddelbart til beskæftigelse. På samme vis stiger usikkerheden omkring metoder til at få borgerne i job, når man bevæger sig ud ad x-aksen mod højre. Usikkerheden handler om, hvad indsatserne bør bestå af (hvilke metoder er mest effektive), hvad indsatserne rent faktisk består af (ensartethed), og i hvor høj grad indsatserne kan påvirke resultatet (eller er afhængige af forhold uden for indsatsen). I figur 4.1 nedenfor er sanktioner og indsatser med løntilskud, virksomhedspraktik og kommunale beskæftigelsesprojekter indplaceret som eksempler i forhold til graden af konflikt og usikkerhed.

Figur 4.1. Grad af konflikt og usikkerhed



Som altid med denne type indplaceringer må den anses som idealtypisk og grovkornet, da der findes stor variation inden for de enkelte indsatstyper. Overordnet må sanktioner dog kunne karakteriseres som en indsats med en meget lav grad af usikkerhed og konflikt, som gør den velegnet til traditionel effektevaluering. Teknisk

er den nem at udføre (den ledige trækkes i ydelse), og motivationseffekten af sanktionen 'selvforsørgelse' kan måles på kort sigt. Løntilskud er også en forholdsvis teknisk simpel indsats. Den implementeres stort set ens i hele landet (gennem tilskud til lønnen), og målet er beskæftigelse på forholdsvis kort sigt. Derudover har den primært været anvendt til en forholdsvis homogen gruppe af ledige, primært dagpengemodtagere (Jobindsats.dk, 2017). Virksomhedspraktik er væsentlig mere ensartet end kommunale beskæftigelsesindsatser, men spænder dog langt bredere end løntilskud (fra virksomhedscentre til individuelle praktikker). Virksomhedspraktik anvendes således både til træning af de lediges sociale, sproglige eller faglige kompetencer og til at skabe netværk mellem en ledig og en potentiel arbejdsgiver med henblik på efterfølgende ansættelse. I den sidste ende af skalaen er de kommunale beskæftigelsesprojekter, en stor rodekasse af forskellige indsatser, som indeholder alt fra coaching, fysisk træning til værkstedsproduktion. Beskæftigelse er det langsigtede mål, men da indsatserne i høj grad anvendes til ikke-arbejdsmarkedsparete ledige, har målet typisk været at forbedre de lediges arbejdsevne og sociale kompetencer (Bredgaard et al., 2017). I forskningslitteraturen er der derfor diskussion om, hvorvidt det overhovedet giver mening at vurdere indsatserne på beskæftigelseseffekt (Caswell, 2017; Graversen, 2011). Funnell og Rogers (2011) beskriver ligeledes beskæftigelsesindsatser målrettet langtidsledige som en kompliceret indsats, hvor der kan være uenighed om, hvad indsatsen skal evalueres på (Funnell & Rogers, 2011). De kommunale beskæftigelsesindsatser er også teknisk komplicerede. Der er viden om, hvordan man kan hjælpe ikke-arbejdsmarkedsparete ledige i beskæftigelse, men i praksis er det en meget svær opgave, som kan være meget afhængig af ydre omstændigheder i den lediges liv.

4.2.2. OVERSER KORTSIGTEDE MÅL

Sondringen mellem konflikt og usikkerhed er nyttig for at forstå udfordringerne ved de kvantitative effektevalueringer. Ved alene at måle på beskæftigelse risikere man således at overse en række af de forbedringer, der er sket i borgernes arbejdsmarkedsparethed som konsekvens af en beskæftigelsesindsats. Andersen et al. (2017) beskriver eksempelvis, hvordan kun den sidste indsats "tæller" som havende beskæftigelseseffekt, og at det særligt kan skabe problemer i forhold til at evaluere indsatsen over for ikke-arbejdsmarkedsparete ledige, som typisk har bestået af en lang række af indsatser (Andersen et al., 2017). Ses der på litteraturen, er der stort set heller ikke gennemført nogen studier af, om ikke-arbejdsmarkedsparete ledige bliver mere arbejdsmarkedsparete (delmål), når de har deltaget i en indsats (Arendt, Andersen, & Saaby, 2016; Graversen, 2011). Flere forskere har derfor peget på fordelene ved, at indsatser ikke alene vurderes på beskæftigelseseffekt, da det for nogle borgere er et meget langsigtet mål (Caswell, 2017; Crépon & van den Berg, 2016; Graversen, 2011). Eskelinen og Olesen (2010) efterlyser eksempelvis bløde effektmål for kontanthjælpsmodtagere i stedet for alene at måle på beskæftigelse (Eskelinen & Olesen, 2010). Graversen (2011) redegør for, at det realistiske succeskriterie på kort sigt for ikke-arbejdsmarkedsparete ledige bør være, at borgerne bliver mere

arbejdsmarkedsparate. Indsatsen skal trinvist føre dem tættere på arbejdsmarkedet, således at de gradvist får bearbejdet deres problemer og bliver i stand til at komme i mere krævende indsats som virksomhedspraktik og løntilskud (Graversen, 2011). Crépon & van den Berg (2016) beskriver ligeledes, hvordan beskæftigelse har været et meget langsigtet mål for nogle ledige. De påpeger, at for nogle grupper af unge, ældre og lavtuddannede grupper, kan den gennemsnitlige arbejdsløshed være op til 7 år, og at det udgør en væsentlig barriere. Grundet den meget lave succesrate for at komme i beskæftigelse, kan der derfor være behov for at fokusere på delmål på vejen mod job (Crépon & van den Berg, 2016). Der kan derfor være fordele ved at anvende bløde mål, som er inden for rækkevidde, fx oplevet struktur i hverdagen, om deres netværk er styrket eller andre progressionsmål (Caswell, 2017; Graversen, 2011; Nielsen & Højbjerg, 2017). Målet med beskæftigelsesindsatser målrettet ikke-arbejdsmarkedsparate ledige er da også, som tidligere skrevet, typisk opkvalificering og socialisering, og derfor forekommer det oplagt, at det er disse forhold, som der evalueres på, i stedet for alene beskæftigelse på kort sigt.

4.2.3. SKELNER IKKE MELLEM TEORI- OG IMPLEMENTERINGSFEJL

En anden væsentlig udfordring er, at der typisk ikke skelnes mellem teori- og implementeringsfejl i forskningslitteraturen. Ved simple indsats, eksempelvis sanktioner, er risikoen for implementeringsfejl minimal, da den som beskrevet ovenfor er teknisk nem at udføre. Derimod kræver mere komplekse indsats, at en lang række forhold og individer har interageret på en hensigtsmæssig måde for at indsatsen virker. Hvis der skal skabes en dybdegående forståelse af, om indsatsen virker, må der skelnes mellem teori- og implementeringsfejl. Teorifejl er når den bagvedliggende antagelse om, hvorfor indsatsen virker, er forkert. Eksempelvis teorien om, at åreladning kunne kurere alverdens sygdomme. Implementeringsfejl er, når indsatsen af forskellige årsager ikke er implementeret efter hensigten, fx grundet manglende ressourcer, de-kobling (vilje) eller evner. Hvis indsatsen er implementeret korrekt, og den ønskede effekt indtræffer, kan det konkluderes, at indsatsen virker. Teorien er altså korrekt. Hvis den ønskede effekt derimod ikke indtræffer, der var flere, der døde af åreladning, end der blev kureret, kan det konkluderes, at der er tale om en teorifejl. Hvis indsatsen ikke er implementeret korrekt, men effekten alligevel indtræffer, så må effekten skyldes noget andet end indsatsen. Hvis indsatsen ikke er implementeret korrekt, og resultatet ikke indtræffer, kan det ikke udledes, om teorien virker eller ej (Dahler-Larsen, 2013). Distinktionen mellem teori- og implementeringsfejl viser, at når indsatsen ikke virker, så bør det undersøges hvorfor. En række studier peger eksempelvis på, at kommunale beskæftigelsesprojekter er blevet anvendt som bagstopper i beskæftigelsespolitikken og i høj grad til straks-aktivering (Hohnen et al., 2007; Larsen et al., 2001). Disse forhold indikerer, at hvis formålet er opkvalificering og socialisering, så er der noget, der tyder på, at indsatserne implementeres ”forkert”. Det kan meget vel være, at de kommunale beskæftigelsesprojekter ikke virker, fordi der er en grundlæggende teorifejl (opkvalificering og socialisering er ikke en forudsætning for beskæftigelse), men det

kan man grundlæggende ikke vide, før man ved, om indsatsen er implementeret korrekt.

4.3. OPSUMMERING

I forhold til at belyse afhandlingens problemstilling bidrager dette kapitel med tre centrale konklusioner. For det første bekræfter litteraturgennemgangen, at de virksomhedsrettede indsatser opfattes som mest virkningsfulde – i hvert fald på kort sigt. For det andet viser kapitlet begrænsede effekter af indsatser over for gruppen af ikke-arbejdsmarkedspare borgere, og for det tredje peges der på, at den gængse måde, hvorved indsatser målrettet denne målgruppe evalueres på måske ikke altid er den mest hensigtsmæssige. Den eksisterende kvantitative litteratur peger således overvejende på en meget ensidig forståelse af virkninger som alene beskæftigelseseffekt på trods af, at det kan være et meget langsigtet mål for ikke-arbejdsmarkedspare ledige. En væsentlig pointe er derfor, som også fremgår af artikel 3, at indsatserne bør evalueres på deres egne præmisser og ud fra, hvad de faktisk kan forventes at påvirke inden for den tidsramme, som der lægges i evalueringen. Der er derfor et potentiale for evalueringstilgange som virkningsevaluering som lægger større vægt på at afdække, hvordan indsatser virker, og som også tager højde for mere kortsigtede mål som progression i arbejdsmarkedsparethed, som et supplement til de klassiske evalueringer af beskæftigelseseffekter.

KAPITEL 5. KVALITATIVE STUDIER AF BESKÆFTIGELSESINDSATSER

I dette kapitel gennemgås studier, der belyser, hvilke forhold der har betydning for, om beskæftigelsesindsatser leder til beskæftigelse. De fleste af studierne er kvalitative, hvilke kan sætte nogle begrænsninger i forhold til at generalisere. Studierne er dog yderest relevante i forhold til at belyse de mekanismer, som beskæftigelsesindsatser virker igennem, og de kontekstforhold, som har betydning for virkningen. Litteraturgennemgangen specificeres med henblik på at belyse kommunale beskæftigelsesprojekter. Der henvises til artikel 1 og 2 for en gennemgang af mekanismer og moderatorer, der har betydning for om virksomhedspraktik virker.

5.1. PROGRAMTEORI FOR KOMMUNALE BESKÆFTIGELSESPROJEKTER

I det følgende gennemgås forhold som har betydning, for om kommunale beskæftigelsesprojekter virker. Disse forhold beskrives også i artikel 3, men litteraturgennemgangen er forholdsvis komprimeret beskrevet grundet pladsrestriktioner på artikler, hvorfor der dedikeres plads til det her. Inspireret af realistisk syntese (beskrives i artikel 1) er der søgt bredt efter litteratur, som kan belyse, hvilke forhold der har betydning for, at beskæftigelsesindsatser virker, uagtet om de specifikt omhandler kommunale beskæftigelsesprojekter eller ikke-arbejdsmarkedsparate ledige. Studierne er således udvalgt, fordi de belyser de delelementer, hvorigennem beskæftigelsesindsatser virker, og de kontekstforhold som har betydning for, om indsatserne virker eller ej.

5.1.1. MEKANISMER

På baggrund af litteraturen om beskæftigelsesindsatser udledes seks virksomme mekanismer og 3 moderatorer.

5.1.1.1 Meningsfuldhed

Det er illustreret i flere undersøgelser, at borgernes oplevelse af mening er afgørende for, at indsatsen virker (se bl.a. Bredgaard & Hansen, 2012; Bredgaard et al., 2011a; Eskelinen & Olesen, 2010; Horvath & Greenberg, 1994; Weibel & Madsen, 2012). Som beskrevet i kapitlet ovenfor kan en del af beskæftigelseseffekten forklares ved selektionseffekter og motivationseffekten, som henholdsvis afholder ledige fra at træde ind i beskæftigelsessystemet og får dem til at forlade systemet ved udsigt til aktivering (Koch-udvalget, 2014). Handler det derimod om en egentlig

opkvalificeringseffekt eller programeffekt, så kræver det, at den ledige rent faktisk får noget ud af selve indsatsen. Kontanthjælpen (guleroden) kan få deltagerne til at møde op, men hvis de skal indoptage og transformere den viden og læring (information), som stilles til rådighed igennem indsatsen, skal den opleves som meningsfuld og relevant. Eskelinen og Olesen (2010) har undersøgt beskæftigelsesindsatsens konsekvenser ud fra kontanthjælpsmodtagernes perspektiv. Deres undersøgelse belyser både indsatsens virkninger og de processer, relationer og mekanismer, som skaber virkningerne. Forfatterne kritiserer tidligere studier for en overfokusering på om indsatserne er effektive eller ej, uden blik for, hvordan indsatserne virker. En af deres centrale pointer er, at det ikke handler om en blød eller hård disciplinering af den ledige, men derimod om at skabe *relevans* for den enkelte gennem en tydeliggørelse og forhandling om beskæftigelsesindsatsen (Eskelinen & Olesen, 2010). Munk (2017) beskriver en indsats med øvrig vejledning og opkvalificering, som foregår hos en såkaldt 'anden aktør'¹⁷. Forfatteren redegør for, hvordan de arbejder med at undersøge og afdække den lediges indre motivation for at finde frem til, hvordan deltagelsen i indsatsen kan blive drevet af indre og ikke ydre motivation, som den er for nogens vedkommende (Munk, 2017). Det er altså afgørende, at indsatsen giver mening for den enkelte, hvis den skal skabe forandring.

5.1.1.2 Relationsdannelse

En anden faktor er en god relation mellem den ledige og beskæftigelsesmedarbejderen (Bredgaard & Hansen, 2012; Bredgaard et al., 2011a; Eskelinen & Olesen, 2010; Horvath & Greenberg, 1994; Munk, 2017). En væsentlig konklusion i Eskelinen og Olesens (2010) undersøgelse er således, at kvaliteten af relationerne mellem borger og frontlinjemedarbejdere er afgørende. Borgerne og frontlinjemedarbejderne er medproducenter af indsatserne og er derigennem med til at give dem indhold (Eskelinen & Olesen, 2010). Når der er en god relation mellem beskæftigelsesmedarbejderne og den ledige, tør de fortælle om deres problemer og der er mulighed for at iværksætte supplerende indsatser og sætte ind der, hvor der er behov. En god relation kan eksempelvis understøttes ved, at beskæftigelsesmedarbejderen udviser tålmodighed og ikke stiller for høje krav i forhold til fremmøde i begyndelsen af et forløb (Munk, 2017). Bredgaard & Hansen (2012) undersøger tre kommunale beskæftigelsesprojekter målrettet unge kontanthjælpsmodtagere. De beskriver ligeledes en tryk og god relation som afgørende for at kunne hjælpe de unge ledige. I forhold til denne specifikke målgruppe hjælper det på relationen, hvis beskæftigelsesmedarbejderne er villige til at påtage sig en værgerolle og er villige til at stå til rådighed for de unge døgnet rundt (Bredgaard & Hansen, 2012). Som beskrevet i teoriasnittet ovenfor er betydningen af en god relation eller en alliance mellem frontlinjemedarbejder og deltager et meget velkendt fænomen inden for psykoterapi og socialt arbejde (Blom & Moren, 2010; Horvath & Greenberg, 1994; Hubble et al., 1999; Vedung & Dahlberg, 2013). En god relation er

¹⁷ Forfatteren er ejer af virksomheden TRYK PAA, som bogkapitlet omhandler.

grundlæggende vigtigt, fordi borgere er mest modtagelige over for information fra kilder eller personer, som de har tillid til (Vedung, 1997).

5.1.1.3 Medkonstruktør

Flere studier peger også på behovet for, at den ledige gøres til medkonstruktør både for at sikre relevansen af indsatsen, men også for at myndiggøre den ledige og vise dem at de er i stand til at forbedre deres situation (Bredgaard & Hansen, 2012; Eskelinen & Olesen, 2010; Henriksen, 2010; Hohnen et al., 2007; Munk, 2017; Weibel & Madsen, 2012). Ifølge Eskelinen og Olesen (2010) sikres det ikke alene, at udbyttet bliver større, når den ledige inddrages som medkonstruktør, risikoen for negative bi-effekter reduceres også. Forfatterne peger således på, at indsatser kan igangsættes ud fra uhensigtsmæssige systemlogikker, så som refusion eller manglende relevante tilbud, og det kan have fatale konsekvenser for den enkelte. Medinddragelse kan derved 'beskytte' den ledige og minimere risikoen for oplevelsen af fremmedgørelse og magtesløshed (Eskelinen & Olesen, 2010). Bredgaard og Hansen (2012) beskriver en mekanisme, som de kalder 'selvrefleksion', som beskriver, hvordan der eksplicit arbejdes med at få de unge til at træffe beslutningerne selv. Indsatserne hjælper de unge med at afklare deres situation samt udrede ønsker til deres fremtidige arbejdsliv og vejen derhen. Afgørende er det dog, at den ledige oplever, at de valg, der bliver truffet for at nå derhen, er deres egne (Bredgaard & Hansen, 2012). Medkonstruktør tankegangen trækker tråde til empowerment teori. Det handler således om at myndiggøre den ledige og give dem kapaciteter til at kunne forbedre deres egen situation. Det handler således om reel inddragelse (og ikke bare symbolsk) og om både at hjælpe borgere med at håndtere deres situation, men samtidig også forsøge at forbedre den ved at påvirke rammerne (Skytte, 2017). Ud fra en kritisk empowerment tradition kan det imidlertid være svært for frontlinjemedarbejderne at arbejde med en 'reel' empowerment-orientering inden for beskæftigelsesområdet grundet den detaljerede regulering (Andersen & Larsen, 2016).

5.1.1.4 Problemløsning

En yderligere mekanisme handler om at sikre den rette hjælp (Bredgaard & Hansen, 2012; Eskelinen & Olesen, 2010; Henriksen, 2010; Munk, 2017; Weibel & Madsen, 2012). Weibel og Madsen (2012) undersøger beskæftigelsesindsatsen over for ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere og belyser, hvilke forhold der har betydning for, hvordan indsatsen bliver udformet. Forfatterne redegør for, at problemløsning eller 'minerydning', som fænomenet også kaldes, kan karakteriseres som klassisk socialt arbejde, der handler om at afhjælpe en vanskelig social situation som forhindrer borgeren i at deltage i indsatsen og komme ud på arbejdsmarkedet (Weibel & Madsen, 2012). Mekanismen 'problemløsning' findes således i

spændingsfeltet mellem social- og beskæftigelsesområdet¹⁸. Eskelinen og Olesen (2010) beskriver, hvordan faktorer som tandbehandling, gældssanering og bevilling af arbejdstøj kan være afgørende for at en indsats lykkes. De beskriver eksempelvis, hvordan udsigten til gældssanering kan være det vendepunkt i borgernes liv, som gør, at de får motivation til at komme i beskæftigelse (Eskelinen & Olesen, 2010). Akutte eller langvarige problemer kan således hindre deltagerne i at fremmøde, og hvis disse problemer ikke håndteres, er der risiko for, at deltagerne må tilbagevisiteres til jobcenteret (Munk, 2017). Problemløsning kan derfor understøtte at borgerne fastholdes i indsatserne og oplever progression. For ikke-arbejdsmarkedsparete borgere er det derfor afgørende at kommunerne sikrer den rette hjælp, så den ledige kan holde fokus på at deltage i beskæftigelsesindsatserne som skal bringe dem tættere på arbejdsmarkedet (Koch-udvalget, 2015). Derudover bidrager problemløsningen også til en tillidsfuld relation mellem beskæftigelsesmedarbejderen og den ledige. Hvis den ledige derimod ikke mødes med hjælp, men med krav, fx om lægeerklæring, kan det ødelægge tillidsrelationen (Munk, 2017). Bredgaard og Hansens (2012) undersøgelse af unge ledige viser ligeledes, at det offentlige system kan opleves som kaotisk, og at det gør det svært for de unge at navigere rundt ligesom de kan være præget af dårlige erfaringer. Derfor kan beskæftigelsesindsatsen gøre en afgørende forskel, hvis beskæftigelsesmedarbejderen påtager sig en rolle som tovholder og hjælper den ledige med at få løst problemerne (Bredgaard & Hansen, 2012). Problemløsning kan således bidrage på flere måder til at indsatser lykkes. Både ved at fjerne en reel udfordring, som den ledige ikke kan se forbi eller ikke selv er i stand til at løse, men samtidig kan problemløsning bidrage til en tillidsfuld relation, og endnu vigtigere, være et konkret tegn på, at forandring kan lykkes og dermed forstærke den lediges tro, håb og forventninger til indsatsen.

5.1.1.5 Hverdagsmestring

En række studier peger på, at *hverdagsmestringen* er en afgørende faktor for, at borgerne kan blive opkvalificeret til normerne på arbejdsmarkedet (Bredgaard & Hansen, 2012). Hverdagsmestring og problemløsning hænger tæt sammen med socialiseringsstrategien. Mekanismerne kan karakteriseres som to sider af samme sag. De er opdelt her, da de peger på to forskellige måder, hvorved indsatser kan virke. Det er således en pointe, at aktivering i sig kan være en virksom mekanisme i forhold til at skabe stabilitet i den lediges liv. Det handler om at komme ud af døren og få struktur på hverdagen. Hohnen et al. (2007) har gennemført en kvalitativ undersøgelse af beskæftigelsesindsatsen over for ikke-arbejdsmarkedsparete ledige (defineret som ud fra de tidligere matchgrupper 4 og 5). Kommunernes tilgang til indsatser målrettet gruppen af ledige er arbejdsmarkedssorienteret, men viser en variation i udmøntningen. En del kommuner angiver således, at nogle tilbud har en mere socialfaglig karakter og fungerer som ”mellemlid” eller forudsætning for, at den ledige kan blive

¹⁸ Kommunernes muligheder for at yde økonomisk tilskud til fx tandpleje eller midlertidig hjælp til betaling af husleje baseres på lov om aktiv socialpolitik (Koch-udvalget, 2015).

arbejdsmarkedssparat (Hohnen et al., 2007). Indsatserne har en udviklende karakter og antages at forbedre de ikke-arbejdsmarkedssparate lediges færdigheder som eksempelvis mødestabilitet, motivation og selvtillid (ibid.). Der peges således i forskningslitteraturen på, at indsatser målrettet ikke-arbejdsmarkedssparate ledige kan bidrage til hverdagsmestring, fordi de ledige bliver trænet i mødestabilitet og i at omgås andre mennesker på en hensigtsmæssig måde.

5.1.1.6 Arbejdsidentitet

Et andet forhold som flere studier peger på, er de ikke-arbejdsmarkedssparate lediges manglende arbejdsidentitet (arbejdslivsperspektiv). Hohnen (2007) beskriver eksempelvis, at udfordringen ved særligt de langtidsledige er, at de mangler en arbejdsidentitet og et arbejdsmarkedsperspektiv, fordi de enten aldrig eller gennem flere år ikke har haft tilknytning til arbejdsmarkedet (Hohnen et al., 2007). Der ligger således en implicit eller eksplicit antagelse i flere af studierne om, at beskæftigelsesindsatserne skal udbedre dette forhold. Eskelinen og Olesen (2010) beskriver eksempelvis, hvordan aktiveringsindsatsen gradvis kan bidrage til at forandre borgernes arbejdsidentitet (Eskelinen & Olesen, 2010). Munk (2017) beskriver ligeledes, hvordan indsatsen kan ses som en transformativ læringsproces, som skal lede til en spirende arbejdsidentitet. Indsatserne skal således understøtte den ledige i at turde se sig selv i et nyt lys og give afkald på rollen som kontanthjælpsmodtager med massive problemer (Munk, 2017). Det handler også om, at borgerne bliver afklaret i forhold til job- og uddannelsesønsker (Bredgaard et al., 2011a). Mekanismerne hverdagsmestring og arbejdsidentitet kan ses som væsentlige elementer i en human kapital-tilgang, hvor arbejdsstyrkens kvalifikationer opgraderes og vedligeholdes gennem aktivering.

5.1.2. MODERATORER

I litteraturen peges der ligeledes på en række forhold, som kan karakteriseres som kontekstforhold. Det er altså ikke forhold som i sig selv kan skabe en forandring (sådan som en mekanisme kan), men derimod forhold, som betinger mekanismers virkning.

5.1.2.1 Deltagernes karakteristika

Deltagernes karakteristika har ligeledes afgørende betydning for indsatsers virkninger. Der er stor forskel på, hvilke virkninger en og samme indsats kan have for henholdsvis en arbejdsmarkedssparat og en ikke-arbejdsmarkedssparat ledig. Ydermere kan den lediges arbejdsmarkedssparathed ikke ses som en fast størrelse, men kan derimod variere over tid. Eskelinen og Olesen (2010) beskriver således, hvordan kontanthjælpsmodtagernes grad af agency (deltagelse og handlingsrum) i samspillet med beskæftigelsessystemet kan variere over tid. Nogen kontanthjælpsmodtagere er således kendetegnet ved selvstændige initiativer, mens andre er uden indflydelse. På

samme vis er nogle medspillere og andre modspillere, men den centrale pointe er, at den enkelte ledige kan bevæge sig mellem disse grader af agency over tid, og at det derfor ikke kan forstås som "stadfæstede" eller stabile kategorier af ledige (Eskelinen & Olesen, 2010). Danneris (2016) har et forløbsstudie med 25 ikke-arbejdsmarkedsparate ledige fået indblik i de lediges individuelle livshistorie omkring arbejdsmarkedet. Studiet viser, hvordan borgernes forløb er karakteriseret ved perioder med stagnation, tilbagegang, afsporing og progression (Danneris, 2016). Borgernes bevægelse mod og fra arbejdsmarkedet kan både foranlediges af oplevelser i mødet mellem beskæftigelsessystemet og forhold, der alene knytter sig til deres privatliv. Uanset hvad, har borgernes karakteristika og livssituation stor indflydelse på, hvordan indsatsen virker, netop som beskrevet i Eskelinen og Olesen (2010), fordi indsatsen skabes i samspillet med de aktører, som indgår i dem, herunder i særlig grad den ledige. Derfor er timingen af indsatserne også afgørende for udfaldet. Det er således afgørende, at beskæftigelsesmedarbejderne formår at gribe borgernes motivation (og ressourcer), når de er til stede (Bredgaard & Hansen, 2012; Weibel & Madsen, 2012).

5.1.2.2 Opfølgning og evaluering

Et andet forhold, der har betydning for indsatsers virkninger, er opfølgning og evaluering. I Weibel og Madsens (2010) undersøgelse af aktiveringsindsatsen for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere har de undersøgt videndeling og evalueringspraksis i beskæftigelsesindsatsen. De fokuserer på sagsbehandlernes muligheder for at få viden om borgernes udbytte af indsatserne og viden om indholdet af indsatserne. Undersøgelsen viser, at der generelt er en udfordring med opfølgning og evaluering i beskæftigelsesindsatsen, og at det har betydning for, om der kan skabes en sammenhængende indsats for den enkelte. Undersøgelsen viser således, at der både er mangel på videndeling og erfaringsopsamling under aktiveringen, men også ved overgangen mellem jobcenteret og aktiveringssteder (Weibel & Madsen, 2012). Særligt for ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, hvis forløb er kendetegnet ved gentagne indsatser, kan manglende evaluering og opfølgning betyde, at indsatserne ikke i tilstrækkelig grad bygger oven på hinanden og derfor kommer til at føles som meningsløse. På den anden side peger litteraturen også på, at evaluering kan lede til bi-effekter, hvis der alene fokuseres på det målbare - beskæftigelse. Her peger evalueringslitteraturen på risikoen for såkaldt creaming og parking, som handler om at frontlinjemedarbejderne fokuserer på de borgere, som der er størst sandsynlighed for at få i beskæftigelse. Denne coping strategi betyder, at de borgere, som har mest brug for indsatsen, bliver nedprioriteret (Vedung, 1997).

5.1.2.3 De fysiske rammer

Den eksisterende forskning peger også på, at de fysiske rammer for indsatsen har betydning for virkningen. Olesen (2007) konkluderer dog, at den rummelige organisering af frontlinjevirksohmheden er underbelyst, og at der mangler viden om,

hvordan bygningsmæssige rammer påvirker indsatsen (Olesen, 2007). Ses der på indsatserne som helhed, viser effektstudier imidlertid, at der er forskel på virkningerne af eksempelvis løntilskud alt afhængig af, om indsatsen foregår på en privat eller offentlig virksomhed (løntilskud på private virksomheder har størst beskæftigelseseffekt) (Rosholm & Svarer, 2011). Det antages således at gøre en forskel, at indsatserne foregår på private eller offentlige virksomheder eller i kommunale beskæftigelsesprojekter (se eksempelvis Koch-udvalget, 2015; Salado-Rasmussen & Bredgaard, 2016). Kvalitative studier viser ligeledes, hvordan de fysiske rammer kan have betydning. Weibel og Madsen (2012) beskriver, hvordan sagsbehandlere beretter om, at de fysiske rammer på jobcentre kan gøre det svært at skabe en god dialog med de ledige. Rammerne er meget formelle, og det kan være angstprovokerende for de ledige. For at gøre stemingen mere imødekommende og uformel prøver nogle sagsbehandlere derfor at bevæge sig ud på ”neutral grund” eller steder, hvor den ledige er mere på hjemmebane, fx på det konkrete aktiveringssted, eller på anden vis signalere en mere uformel dialog (Weibel & Madsen, 2012). Ebsen og Guldager (2002) beskriver ligeledes, hvordan det fysiske rum, som møder den ledige, kan være med til at skabe et underordningsforhold. Organiseringen af det fysiske rum har således en betydning, eksempelvis en skranke, hvor man skal henvende sig, låste døre, som kun åbnes efter aftale eller med særlig relevant begrundelse, og mødet med en sagsbehandler, som sidder bag et skrivebord. Alle disse forhold viser, at det er sagsbehandleren, som sætter dagsordenen og har det sidste ord. Den ledige må derimod anse sig selv som værende en gæst underlagt sagsbehandlerens beslutningskompetence (Ebsen & Guldager, 2002). Pawson og Tilly (1997) redegør også for, at nogle kontekster kan være utroværdige i forhold til formålet med en bestemt indsats, og dermed kan være en stor del af forklaringen på, om en indsats virker eller ej (Pawson & Tilley, 1997). De fysiske rammer som indsatsen foregår i kan således være befordrende for nogle formål, men være hæmmende for andre.

5.2. OPSUMMERING

I modsætning til virksomhedsrettede indsatser, som skaber et møde mellem en ledig og en potentiel arbejdsgiver, er indsatser med opkvalificering og socialisering blot et trin på vejen derhen. Kommunale beskæftigelsesprojekter, som har et opkvalificerende eller socialiserende formål, bør derfor være meget eksplicite omkring, hvorfor og hvordan de virker, da der ellers er risiko for, at de fastholder den ledige i beskæftigelsessystemet. Kapitlet viser, at en række forhold har betydning for indsatsens virkning, og en vellykket beskæftigelsesindsats kræver, at alle disse elementer spiller sammen på konstruktiv vis, hvis man skal gøre sig forhåbninger om, at indsatsen skal bringe den ledige tættere på beskæftigelse. Analysen i artikel 3 tager udgangspunkt i de empiriske studier og mekanismerne og moderatorerne, som er gennemgået ovenfor.

KAPITEL 6. EMPIRI OG METODE

Dette kapitel beskriver det empiriske grundlag og de metodiske valg, der er foretaget. Afhandlingen bygger på både kvalitative og kvantitative data, hvilket også kaldes en "mixed-method"-tilgang (Frederiksen, 2015). Afhandlingen er baseret på en virkningssyntese (kvalitativ metaanalyse), en survey blandt borgere, som har deltaget i virksomhedspraktik, et casestudie af et kommunalt beskæftigelsesprojekt, samt registerdata og progressionsmålingerne. Der gives i dette kapitel en gennemgang af datakilderne og metoderne med fokus på at uddybe de dele, som ikke er dækket udførligt i artiklerne. For en gennemgang af virkningssyntese henvises til artikel 1.

6.1. OVERORDNET RAMME OG DESIGN

Afhandlingen er baseret på et samfinansieret ph.d.-projekt mellem Thisted Kommune og Aalborg Universitet. Den overordnede ramme og det overordnede design for afhandlingen var derfor defineret fra start af. Formålet med ph.d.-projektet var defineret som *"at kvalificere vores viden om, hvad der virker for hvem, under hvilke omstændigheder i beskæftigelsesindsatserne for ikke-arbejdsmarkedspare borgere (matchgruppe 2 og 3)"* (Bredgaard, 2013). Derudover var der en forventning om, at ph.d.-projektet ville bidrage til videreudviklingen af virkningsevaluering som forskningsmetode. Ydermere skulle beskæftigelsesprojekterne udvælges af den ph.d.-studerende efter indgående dialog med repræsentanter for Thisted kommune (ibid.). Ud fra disse rammer blev indsatser med virksomhedspraktik og kommunale beskæftigelsesprojekter udvalgt som cases til evalueringen, da ikke-arbejdsmarkedspare ledige primært aktiveres i disse to typer indsatser. Det viste sig imidlertid hurtigt, at antallet af ikke-arbejdsmarkedspare borgere på de to indsatstyper i kommunen var på kanten af det nødvendige for at gennemføre statistiske analyser af beskæftigelseseffekterne. Derfor blev det besluttet, at evalueringerne af de to indsatstyper skulle inkludere samtlige borgere aktiveret i indsatserne for at få et tilstrækkeligt antal med i undersøgelserne (lille n problematik). Afhandlingens samlede fokus blev fastholdt på de ikke-arbejdsmarkedspare ledige, men i de enkelte casestudier, som skulle belyse de mekanismer, som får indsatserne til at virke, blev der inddraget empiri fra samtlige borgere. Derudover blev der i undersøgelsen af virksomhedspraktik etableret kontakt til yderligere en kommune for at sikre et tilstrækkeligt antal besvarelser til at gennemføre de statistiske analyser.

Et andet rammevilkår, som har påvirket metodevalg og fokus i afhandlingen, har været den foranderlighed, som er kendetegnet ved beskæftigelsesindsatsen og projekter, der forløber over flere år. I dette tilfælde knap fem år grundet to barsler undervejs i ph.d.-forløbet. Både de personer, der har været involveret i projektet, og den indsats, som er søgt evalueret, har forandret sig betydeligt undervejs i processen både i samarbejdskommunen, men også på landsplan. Projektet blev initieret af den øverste ledelse for beskæftigelsesområdet i kommunen, men undervejs er der sket

skift i ledelsen og kontaktpersoner ad flere omgange grundet jobskifte, og ansvaret for projektet rykkede til jobcenteret. Med en personaleomsætning på ca. 20 pct. i kommunerne på landsplan (Panduro, 2017) er det et rammevilkår, som er svært at komme uden om. Derudover er der siden initieringen af projektet gennemført flere større reformer på beskæftigelsesområdet, som blandt andet har haft betydning for kommunernes incitamenter til at anvende de forskellige indsattstyper. I samarbejdskommunen var der et ønske om i højere grad at anvende virksomhedsrettede indsatser, og det betød, at det kommunale beskæftigelsesprojekt, som blev evalueret som en del af denne afhandling, blev nedlagt kort tid efter den kvalitative empiriindsamling, og mens den kvantitative del af dataindsamlingen stadig var i gang. Omskifteligheden er et vilkår, når man evaluerer indsatser prospektivt, men ikke desto mindre en udfordring som har krævet tilpasningerne i design og metoder undervejs. Eksempelvis var progressionsmålingerne, som anvendes i det kommunale beskæftigelsesprojekt, oprindeligt tænkt som et meget væsentligt element i empiriindsamlingen, men da projektet blev nedlagt, stoppede tilgangen af borgere i sagens natur. Databehandlingen måtte derfor foretages på baggrund af de 147 borgere, som der var indsamlet målingerne for på tidspunktet for nedlæggelsen. I den endelige analyse blev der derfor lagt et mere kvalitativt blik på analyserne af det kommunale beskæftigelsesprojekt end oprindeligt planlagt. På trods af den foranderlighed som har kendetegnet projektførelsen, er essensen af indsatsen, altså formålet med beskæftigelsesindsatser målrettet ikke-arbejdsmarkedsparete ledige, ikke ændret og heller ikke de mekanismer, de virker igennem. Afhandlingens problemstilling er derfor stadig særdeles relevant.

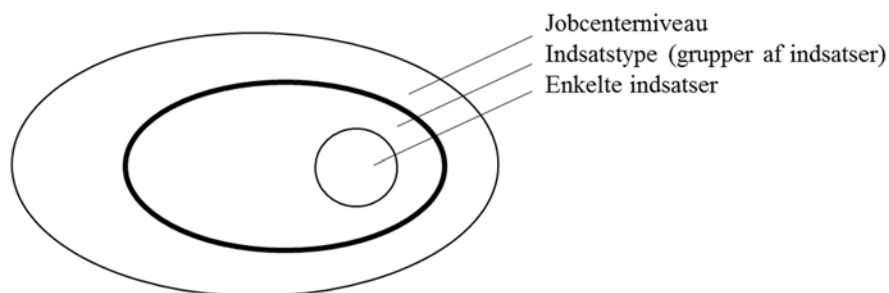
Rammerne for ph.d.-projektet har samtidig givet en hel unik adgang til feltet. Samarbejdet har givet indblik i det daglige arbejde samt forståelse for de rammer og vilkår, som beskæftigelsesindsatsen fungerer under. Derudover har møder med klienter, deltagelse i diverse interne møder på jobcenteret og rådhuset, perioder med kontorplads på jobcenteret samt præsentationer på jobcenteret været en væsentlig inspirationskilde og sparring i forhold til afhandlingen. Denne viden om jobcenteret kan siges at være tværgående og har foregået som et ”uformelt” feltstudie, som er gået på tværs af de to cases (indsatser), som konkret analyseres i artiklerne. Denne viden har ligeledes kunne bidrage til at sætte mine cases i en bredere kontekst.

6.1.1. AFGRÆNSNING

Afhandlingen er samlet set multimetodologisk og interesseret i både effekter og indsatser. Virksomhedspraktik og kommunale beskæftigelsesprojekter afdækkes med henblik på at dels at kunne sige noget om, hvordan de enkelte indsatser virker, men også for at kunne sige noget generelt og tværgående om virksomme mekanismer for ikke-arbejdsmarkedsparete. En vigtig overvejelse i afhandlingen har imidlertid været, hvad denne *ikke* kan sige noget om. En vigtig afgrænsning er i den sammenhæng sagsbehandlernes arbejde på jobcenteret. Med valget af fokus på to konkrete aktive indsatser har afhandlingen således afgrænset sig fra at undersøge sagsbehandlingen

på jobcenteret. Aspekter af arbejdet på jobcenteret er alene taget med i den udstrækning, det omhandler snitfladerne til de konkrete indsatser, fx hvorledes den ledige er involveret i at finde den konkrete virksomhedspraktik, og hvordan resultaterne fra den konkrete indsats overbringes til jobcenteret. Derimod rettes fokus mod et metaniveau, hvor der ses på de programteorier, som går på tværs af de enkelte indsatser. Analyserne tager udgangspunkt i den enkelte indsats, for det er her virkningerne skabes, men hensigten er at udlede mekanismer og moderatører for indsatstypen som helhed og for målgruppen af ikke-arbejdsmarkedsparate ledige.

Figur 6.1.¹⁹



En anden væsentlig afgrænsning har været fokuset på de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, som anvendes som en samlebetegnelse for borgere med problemer ud over ledighed. Dermed er der også sket en afgrænsning fra at se på specifikke ydelsesgrupper, eksempelvis sygedagpengemodtagere.

6.2. SURVEY OM VIRKSOMHEDSPRAKTIK

Formålet med spørgeskemaundersøgelsen blandt tidligere virksomhedspraktikanter var at afdække, hvilke faktorer der havde indvirkning på, om praktikken ledte til beskæftigelse. Der findes en række kvantitative studier af beskæftigelseseffekterne af virksomhedspraktik og kvalitativ litteratur, der peger på, hvilke forhold der har betydning for udbyttet, men der findes ikke, forfatteren bekendt, nogen studier, der har testet sammenhængen. Det handlede med andre ord om at undersøge, hvad der kendetegnede vellykkede virksomhedspraktikker og hermed afdække de virksomme mekanismer. Spørgeskemaet blev udformet med udgangspunkt i programteorien om virksomhedspraktik fra artikel 1 samt eksisterende forskningslitteratur. De tre mekanismer "match", "rigtig arbejdsplads", og "progression" blev operationaliseret i en række indikatorer/spørgsmål, som skulle belyse henholdsvis, i hvor høj grad virksomhedspraktikanten havde oplevet et godt match med virksomheden, i hvor høj grad vedkommende havde fået en autentisk oplevelse af at være på en arbejdsplads,

¹⁹ Figuren er tilpasset fra Caswell (2005) figur 3.1. (Caswell, 2005: 94).

og i hvor høj grad vedkommende havde oplevet progression. Spørgeskemaet blev kvalificeret dels gennem ekspertvurderinger fra fagfæller på universitet og fra medarbejdere fra Jobcenter Thisted. Formålet med ekspertvurderinger er at sikre sprogbrugen og kvaliteten af spørgeskemaet med henblik på forbedringer (Hermansen, 2017). Ekspertvurderingerne foregik ved, at spørgeskemaet blev præsenteret for kollegaerne i Center for Arbejdsmarkedsforskning (CARMA), som har stort kendskab til beskæftigelsespolitik og erfaring med spørgeskemaundersøgelser. Derudover blev spørgeskemaet kvalificeret gennem dialog med Jobcenter Thisted omkring spørgsmålsformuleringer, ordvalg og kategorier, men også i forhold til, om spørgeskemaet dækkede de væsentligste aspekter af indsatser med virksomhedspraktik. Kommentarerne fra CARMA og jobcenteret har foranlediget, at der er blevet tilføjet enkelte ekstra spørgsmål, ordvalget er ændret, og der er kommet mere beskrivende tekst de steder, hvor spørgsmålene var tvetydige.

6.2.1. POPULATION, INDSAMLINGSMETODE OG –PERIODE

Spørgeskemaundersøgelsen er gennemført i to nordjyske kommuner. De to kommuner er af gennemsnitlig størrelse sammenlignet med de øvrige kommuner i Danmark, men er kendetegnet ved højere arbejdsløshed end gennemsnittet (KL, 2016; Nøgletal.dk, 2017). Populationen er defineret som alle borgere, der har været i virksomhedspraktik mellem januar 2016 og april 2017. Inklusionskriteriet var, at mindst en del af praktikken skulle ligge inden for perioden, hvilket betyder, at nogle praktikker er påbegyndt i 2015. Derimod var det et kriterium, at praktikkerne skulle være afsluttet i april 2017. Deltagerne blev identificeret på baggrund af lister over virksomhedspraktikanter fra begge kommunerne. Listerne indeholdt oplysninger om CPR-nummer, praktikperioder og praktiksted. Data er indsamlet som en e-mailbaseret spørgeskemaundersøgelse og gennemført i SurveyXact. I begge kommuner er borgerne blevet varslet om spørgeskemaundersøgelsen i et informationsbrev, inden spørgeskemaet blev udsendt²⁰. Der er sendt 2 rykkere med ca. 2 ugers mellemrum. Derudover er der i den ene kommune gennemført telefonisk opfølgning for at hæve svarprocenten for modtagere af kontanthjælp og uddannelseshjælp.

Flere af borgerne har været i mange praktikker, og derfor understreges det i spørgeskemaet, at der spørges til den sidst afsluttede virksomhedspraktik. Borgere der afsluttede praktikker i den periode spørgeskemaundersøgelsen foregik blev ekskluderet for ikke at skabe tvivl om, hvilken praktik deres besvarelse omhandlede. Borgerne måtte derimod gerne være i gang med en praktik, så længe den ikke blev afsluttet mens spørgeskemaundersøgelsen blev gennemført. Det skyldes, at analyserne af beskæftigelseseffekt tager udgangspunkt i startdatoen for den sidste

²⁰ I begge kommuner er informationsbrevet sendt som elektronisk post gennem kommunernes sagsbehandlingssystem. I den ene kommune er der desuden sendt brev med almindelig post til de borgere, som ikke er forpligtet til at modtage post elektronisk fra det offentlige.

afsluttede praktik. En mulig fejlkilde i forhold til at koble surveyen med DREAM er imidlertid, at borgerne har svaret på baggrund af en anden praktik end den, der fremgår som deres sidste. Denne fejlkilde blev undersøgt ved at sammenligne et fritekstfelt med ”angivelse af praktiksteds navn” og virksomhedens navn fra kommunerne/p-nummer. Analysen viste, at langt hovedparten svarede på den rigtige praktik, mens der i enkelte tilfælde var uklarheder, fx hvis der kun var angivet et navn på kontaktpersonen på virksomheden.

6.2.2. BORTFALDSANALYSE AF REPRÆSENTATIVITET

Samlet set har 3.944 personer være i virksomhedspraktik i undersøgelsesperioden. Den mulige population er den del af borgere, som faktisk kan udtrækkes, og dermed har mulighed for at indgå i undersøgelsen. Denne gruppe kan også kaldes ”nettosample”, modsat ”bruttosample” som indeholder alle (også dem der af forskellige grunde ikke er mulighed for at kontakte) (Bay & Rathlev, 2017). I spørgeskemaundersøgelsen om virksomhedspraktik blev 11 borgere udeladt, fordi det blev vurderet, at det ikke var hensigtsmæssigt at kontakte dem grundet psykiske lidelser eller lignende forhold, og derudover blev 1.100 borgere ekskluderet grundet manglende e-mail eller fordi e-mailadressen ikke var aktiv. De 3.944 tidligere virksomhedspraktikanter kan således betegnes som bruttosamplen, mens de 2.921 personer, som blev inviteret til at deltage i undersøgelsen, kan karakteriseres som nettosamplen eller den mulige population. 859 personer responderede på surveyen, heraf svarede 794 personer på hele surveyen, mens 65 personer kun svarede på den delvist. Den samlede svarprocent er 29,4 pct. Det må antages, at der er forskel på de borgere, der vælger at besvare en survey, og dem, der vælger ikke at gøre det (Hansen et al., 2017). På samme vis må det antages, at der er forskel mellem de borgere, som har angivet en e-mail til jobcenteret, og dem, der ikke har. Der er derfor allerede sket en selektion ved valget af dataindsamlingsmetode. En frafaldanalyse viser, at de svageste borgere (matchgruppe 2 og 3) har signifikant højere frafald på grund af manglende e-mailoplysninger og signifikant lavere svarprocent end borgere i matchgruppe 1, hvilket tages i betragtning ved fortolkningen af analyserne. Respondenterne havde i øvrigt højere beskæftigelsesgrad 5 måneder efter indsatsstart i sammenligning med nægtene, men forskellen var dog ikke signifikant og er derfor ikke et problem i forhold til analysen. Derudover er undersøgelsen gennemført på dansk, hvilket har udelukket ikke-dansktalende ledige.

6.2.3. METODISKE REFLEKSIONER OM SURVEYS

Et andet væsentligt spørgsmål er undersøgelsens validitet i forhold til at vise, hvilke forhold der har betydning for, om virksomhedspraktikken leder til beskæftigelse. Når man gennemfører en survey, er det således altid vigtigt at overveje, om der kan være bias i forhold til, hvordan borgerne har besvaret spørgeskemaundersøgelsen. Besvarelse af et spørgeskema er en kognitiv proces, og respondenternes evne og villighed til at besvare spørgeskemaet sandfærdigt repræsenterer således en potentiel

bias (Clement, 2017). Overordnet forventes der at være sammenhæng mellem en høj score og det at være kommet i beskæftigelse, da antagelsen er, at et godt match, en autentisk oplevelse af at være på en virksomhed og progression giver en højere beskæftigelsesgrad efterfølgende. En metodisk overvejelse har imidlertid været, hvordan respondenternes nuværende beskæftigelsessituation påvirkede deres evner til at vurdere den tidligere virksomhedspraktik sandfærdigt. Spørgsmålet er således, om der er risiko for en såkaldt selvopfyldende profeti, hvor borgere, som er kommet i job, roser deres tidligere virksomhedspraktik til skyerne, og dem, der stadig er ledige, vurderer den meget negativt²¹. En deskriptiv korrelationsanalyse af spørgsmålene viser, at det i store træk ikke er tilfældet, hvilket indikerer, at borgerne godt kan adskille deres nuværende situation fra deres erindringer om praktikken. Eksempelvis angiver mange en samlet positiv vurdering af praktikken, på trods af at de ikke er kommet i beskæftigelse. I spørgeskemaet var der desuden mulighed for at komme med en kvalitativ begrundelse for besvarelsen, og den indikerer ligeledes, at borgerne godt kan adskille de to ting. Korrelationsanalysen viste imidlertid for højt sammenfald mellem enkelte spørgsmål og den efterfølgende beskæftigelsesgrad, hvilket indikerer, at spørgsmålet ikke i tilstrækkeligt omfang kan adskilles fra det faktuelle forhold, om borgerne er kommet i beskæftigelse eller ej. Det drejer sig eksempelvis om spørgsmålet om, "Hvorvidt ens chancer for beskæftigelse er blevet forbedret som følge af virksomhedspraktikken", og spørgsmålet er derfor udeladt i den endelige analyse²². Den statistiske behandling af survey-data beskrives i afsnittet sidst i kapitlet om registerdata.

6.3. CASESTUDIE AF KOMMUNALT BESKÆFTIGELSESPROJEKT

Formålet med casestudiet er at undersøge, hvordan kommunale beskæftigelsesprojekter antages at virke, og hvad der er udfordringerne. Forskningsdesignet kan karakteriseres som et dybdegående casestudium, og casen er et strategisk udvalgt kommunalt beskæftigelsesprojekt i Nordjylland. Casestudiet afdækkes ved brug af både kvalitativ og kvantitativ empiri.

Cases kan ses som konkrete eksempler på det fænomen, som ønskes studeret. Ved at dykke ned i en enkeltstående case kan der udledes en programteori – en antagelse om - hvordan den konkrete indsats formodes at virke. Det giver mulighed for dels at vurdere, om indsatsen er implementeret efter hensigten, og dels giver det mulighed for at vurdere, om der er teorifejl. Altså om den grundlæggende antagelse om, hvordan indsatsen virker, holder stik. Ved brug af casestudier bliver det således muligt at

²¹ En selvopfyldende profeti er når en falsk forudsigelse af en situation foranlediger ny adfærd som får den oprindelige falske profeti til at gå i opfyldelse (Merton, 1948: 195).

²² Spørgsmålet ville imidlertid være interessant, hvis man gennemførte en tilsvarende analyse i slutningen af en praktikperiode, inden borgerne ved, om de bliver ansat eller ej.

komme med dybdegående forklaringer på, hvordan og hvorfor en konkret indsats virker eller ej. Casestudier sætter således det ”sociale liv under lup” (Antoft & Salomonsen, 2012: 29). Opmærksomheden er rettet mod observationer af det sociale livs udfoldelse i en given kontekst og sigtet er at forstå og forklare den specifikke case. Det centrale karakteristika ved casestudiemetoden er dybden i den viden, som forskeren ønsker indfanget. Casestudier har derfor også typisk karakter af et in-depth studium (Antoft & Salomonsen, 2012).

Robert K. Yin (1981) argumenterer for to grunde til at vælge et casestudiedesign:

”The need to use case studies arises whenever:

- 1) *An empirical inquiry must examine a contemporary phenomenon in its real-life context, especially when*
- 2) *The boundaries between phenomenon and context are not clearly evident”*
(Yin, 1981: 98).

I følge Yin (1981) skal man således vælge et casestudie, hvis det er væsentligt at inddrage den kontekst, som fænomenet udfolder sig i, og særligt i de tilfælde, hvor det kan være svært at afgrænse fænomenet fra konteksten. Kommunale beskæftigelsesprojekter er meget forskelligartede, og den måde indsatsen udfoldes i praksis og i den konkrete kontekst har stor betydning for virkningen. Indsatsen *kan* isoleres fra konteksten, fx når der gennemføres effektstudier, men ønskes der dybdegående viden om, *hvorfor* indsatsen virkede eller ej, så kræver det typisk en dybdegående analyse af den kontekst som indsatsen udfoldede sig i. Kommunale beskæftigelsesprojekter er såkaldte sociale indsatser med aktive leverandører i form af frontlinjearbejderne og aktive med- eller modspillere i form af de ledige borgere, som deltager i indsatsen. Indsatsen skabes således i interaktionen mellem den ledige og beskæftigelsesmedarbejderne (Eskelinen & Olesen, 2010). I modsætning hertil adskiller et eksperimentelt design bevidst indsats fra kontekst (Yin, 1981). Fx når man inden for sundhedsområdet tester ny medicin gennem ”Double Blind”-studier, hvor hverken patienten eller det personale, som udleverer medicinen, ved, hvem der er deltager eller kontrolgruppe. Casestudiet styrke er således, at det dækker både fænomenet og dets kontekst og derved giver mulighed for at svare på spørgsmålene om ”hvordan” og ”hvorfor” (Yin, 1981). Casestudier er også forholdsvis anvendte inden for evalueringer af programmer (Yin, 1981), og derfor ses der ingen modsætning i at bruge et casestudie og virkningsevaluering, som er intentionen i denne afhandling.

6.3.1. STRATEGISK CASE-UDVÆLGELSE

Der er mange forskellige definitioner på, hvad en case er, og der findes mange forskellige forskningsstrategier, der kan anvendes til at designe et konkret casestudium (Antoft & Salomonsen, 2012). En case er en hypotese. Det ligger således

i case-begrebet, at en case er en case på en givent fænomen. En case repræsenterer derfor en mere generel sammenhæng eller en større population. Det væsentligste spørgsmål er således: *Hvad er casen en case af?* Forskeren behøver ikke nødvendigvis at tage stilling til, hvad for et fænomen som casen er en case af a priori, da det kan være en forskningsopgave i sig selv at undersøge et fænomen og skabe viden om, hvilken større population eller sammenhæng som casen kan siges at tilhøre (ibid.). Casen kan ikke ses isoleret fra omverdenen, men skal derimod ses som en del af en større social virkelighed. Den måde, hvorved casen eller de aktører, som udgør casen, agerer eller handler, skal ses i relation til den kontekst, de befinder sig i, og den sociale organisering. Den sociale virkelighed kan således ses som interaktioner mellem individer, kollektive handlinger eller sociale strukturer (Antoft & Salomonsen, 2012).

Antoft et al. (2012) opstiller en idealtypisk sontring mellem fire hovedtyper af casestudier: Ateoretiske, teorigenerende, teorifortolkende og teoritestende casestudier. I praksis indeholder casestudier ofte elementer fra de forskellige typer, men typologien kan alligevel bruges som rettesnor for design og valg af case. Det ateoretiske og det teorigenerende casestudie har begge afsæt i empirisk viden og data og har henholdsvis til formål at generere ny empirisk viden og ny teoretisk viden. I modsætning hertil har teorifortolkende og det teoritestende casestudie afsæt i teorien, hvor førstnævnte søger at genere ny empirisk viden og sidstnævnte ny teoretisk viden (Antoft & Salomonsen, 2012). Den forskningsmæssige interesse i nærværende afhandling er at afdække, hvordan en konkret indsats med øvrig vejledning og opkvalificering udfolder sig i praksis, for at forstå de handlinger og logikker, som får indsatserne til at virke eller ej. Der findes allerede forskning og teorier på området, men ønsket er gennem nye empirisk viden at blive klogere på, hvordan, for hvem og under hvilke omstændigheder indsatser kan virke. Ud fra Antofts et al. (2012) idealtypiske sontring af typer af casestudier er der således tale om et *teorifortolkende* casestudie. Formålet med det teorifortolkende casestudie er at foretage analytiske generaliseringerne på baggrund af den nye empiriske viden (Antoft & Salomonsen, 2012). Som nævnt vil de fleste casestudier trække på elementer fra flere typer af casestudier, hvilket også er tilfældet i nærværende casestudie. Den indsamlede empiri skal således ikke alene anvendes til at fortolke eksisterende teorier, men også at uddybe og specificere dem (som er formålet med virkningsevaluering), hvorved der også trækkes på elementer fra det *teorigenerende* casestudie.

I relation til de fire hovedtyper af casestudier knytter sig forskellige case-typologier. Antoft et al. (2012) redegør for fire forskellige cases: Den kritiske case, den ekstreme eller unikke case og den repræsentative case og den paradigmatiske case (Antoft & Salomonsen, 2012). Den kritiske case udvælges på baggrund af eksisterende teori med det formål at teste, under hvilke omstændigheder hypoteserne holder (Bryman, 2012: 70). Med *kritiske cases* kan man ifølge Flyvbjerg (2015) lave denne form for generalisering: *"Hvis det har gyldighed i dette tilfælde, gælder det i alle (eller mange) tilfælde"* (Flyvbjerg, 2015: 508). Samme slutning kan laves med modsat fortegn. Gælder det ikke her, gælder det ingen eller kun få steder (ibid.). Kritiske cases kan ses

som en variant af ekstreme cases og kan både være eksempler på best og worst cases (Antoft & Salomonsen, 2012). *Ekstreme eller unikke cases* vil typisk være meget informationsrige, fordi de er eksempler på fænomener i deres mest udtalte form. De kan være eksempler på særligt vellykkede eller problemfyldte versioner af fænomenet. Ekstreme cases er særligt velegnede, hvis man ønsker at undersøge et nyt fænomen og afdække, om det eksisterer, og i så fald, hvordan det udfolder sig i praksis. Her kan man i betydning best case vælge det mest informationsrige eksempel på fænomenet (Antoft & Salomonsen, 2012). Ifølge Antoft (2012) er det også muligt at anvende *representative cases* til at diskutere ens konklusioners gyldighed i forhold til en generel sammenhæng. Representative cases defineres ud fra eksisterende teori og forskning, da det er forudsætningen for at kunne vide, om de er repræsentative. Representative cases er særligt velegnede til at analysere nye teoretiske sammenhænge. Derimod er repræsentative cases ikke velegnet til teoritestning, da de netop er udtryk for fænomenet i en gennemsnitslig form (Antoft & Salomonsen, 2012). Som forsker er man altså bevidst om, at fænomenet formentlig kan lykkes eller fejle i en mere udtalt eller begrænset form. Bryman (2012) foretrækker at kalde repræsentative cases for *exemplifying cases*, fordi betegnelsen repræsentativ kan give forvirrende associationer. Formålet med en repræsentativ eller exemplifying case er at indfange de omstændigheder og betingelser, som foregår i en hverdags eller helt almindelig situation. En repræsentativ case kan således udvælges, fordi forskeren ved, at den tilhører en bredere kategori eller familie af cases. Forskeren kan også gå til sin case uden a priori at vide, hvad casen er en case af, for derefter ud fra eksisterende teori og forskning at kunne klassificere sin case som en repræsentativ case. Forestillingen om repræsentative cases som eksemplificerende betyder, at de ikke er udvalgt for deres særegenhed med derimod, fordi de er indbegrebet af et fænomen (Bryman, 2012: 70). Den sidste type cases er paradigmatiske cases. En paradigmatisk case kan betegnes som et "mønstereksempel" (paradigmer) for det fænomen eller den kategori af cases, som casen vedrører (Antoft & Salomonsen, 2012; Flyvbjerg, 2015: 510). Foucaults (1977) "panoptikonet" er et eksempel på en paradigmatisk case (Flyvbjerg, 2015).

Ønsket med nærværende afhandling er at eksemplificere, hvordan et kommunalt beskæftigelsesprojekt kan udfolde sig i en konkret kontekst for at kunne forstå og fortolke dets virkninger. Fokus er særligt at indsamle viden om, hvad der skal til, for at det lykkes, men mindst lige så meget for at finde forklaringer på de ofte moderate resultater fra denne type indsats. Derfor er det nærlæggende at finde en *repræsentativ* også kaldet eksemplificerende case. En repræsentativ case kan vise, hvordan en indsats med vejledning og opkvalificering typisk vil se ud. Hensigten er således ikke at vælge hverken en best case eller en worst case, og casen behøver således ikke at være speciel god eller dårlig til at få borgerne i beskæftigelse. Derimod er det hensigtsmæssigt, at der vælges en case med en nogenlunde fasttømret praksis og nogle veletablerede normer og praksisser for arbejdet, som kan gøres til genstand for en dybdegående forskning. Casen skal også gerne have et volumen, der gør det muligt at få viden fra flere forskellige aktører og indsigt i forskellige indsatstyper. Der kan

skelnes mellem eksterne private leverandører, en såkaldt ”anden aktør”, og så de indsatser, der tilbydes in-house af kommunerne. Ud fra overvejelser om volumen og stabilitet i praksis blev ”andre aktører” valgt fra. Her ville der være stor sandsynlighed for, at praksis var mere flygtig, skrøbelig og personafhængig. Aktørerne på markedet er forholdsvis nye i sammenligning med de aktiviteter, der foregår in-house hos kommunerne, og har et langt mindre volumen. Det skal dog understreges, at der også er flere eksempler på veletablerede andre aktører, som har mange års erfaring med at udbyde beskæftigelsesindsatser.

På baggrund af disse betragtninger blev et kommunalt beskæftigelsesprojekt valgt som case. Casen kunne have været yderligere specificeret ved alene at se på én af aktiviteterne på det kommunale beskæftigelsesprojekt, fx konsultantsamtaler eller træning på værksteder. De indledende møder viste dog hurtigt, at meget viden ville gå tab, hvis dette snævre fokus blev valgt. Det kommunale beskæftigelsesprojekt arbejdede med en samlet tilgang, hvor borgerne typisk indgik i flere indsatstyper samtidig, fx samtaler med konsulent sideløbende med, at de arbejdede på værkstederne. En segmentering af det kommunale beskæftigelsesprojekts aktiviteter ville derfor kun give et fragmenteret billede af den måde medarbejderne arbejdede på.

En yderligere metodisk overvejelse var valget mellem et enkelt-casestudie og et komparativt casestudie. Hver type casestudie har sine iboende styrker og svagheder. Valget mellem et enkelt-casestudie og et komparativt casestudie beror dels på overvejelser om ressourcer versus værdien ved en, to eller flere cases. Ved komparative casestudier kan de empiriske fund sammenlignes og være med til at styrke ens konklusioner. Men selv ved to eller flere casestudier må konklusionerne begrænses til analytiske generaliseringer som ved enkelt-casestudier. Generaliseringer i mere statistisk forstand er meningsløse ved casestudier, uagtet antallet (medmindre at udvælgelsen af studierne og antallet af cases beror på principper og et volumen, som kan retfærdiggøre dette). Valget mellem en eller flere casestudier beror derudover også på et valg mellem bredde og dybde. I nærværende studie ligger den forskningsmæssige interesse i dybden. Hvad foregik der helt præcist i en lokal kontekst, og hvordan kan det forklare udfaldet af indsatsen? Derfor er der valgt et enkelt-casestudie. Med henvisning til Bryman (2012) bruges betegnelsen eksemplificerende case. Den valgte case skal således eksemplificere fænomenet kommunale beskæftigelsesprojekt. Casen har samtidig træk fra den kritiske case, fordi den ligger i en kommune med forholdsvis høj arbejdsløshed. Med andre ord, virker det her, burde det også virke mange (alle) andre steder.

Casen, et kommunalt beskæftigelsesprojekt, er en tidligere revalideringsinstitution²³ og har i flere årtier varetager opgaver med funktionsafklaring og træning af ledige. Det kommunale beskæftigelsesprojekt var en del af jobcentret i kommunen, men det

²³ Revalideringsinstitutioner er beskyttede værksteder og revalideringscentre, hvor der foretages en vurdering af den invaliderede borgers arbejdsevne, optræning eller omskoling.

var samtidig også en ordreproducerende virksomhed. Casen ligger i en kommune af gennemsnitlig størrelse, men med højere arbejdsløshed end gennemsnittet (KL, 2016; Nøgletal.dk, 2017). I perioden, hvor casestudiet blev gennemført, var der ca. 30 ordinært ansatte og derudover ca. 30 ansatte på særlige vilkår, som arbejdede fast på værkstederne og udførte serviceopgaver såsom rengøring. Fra 2012 til 2015 blev der afsluttet 1.224 personer. Aktiviteterne på beskæftigelsesprojektet var målrettet alle ydelsesgrupper, og der blev arbejdet med at alle former for social færdighedstræning. Indsatserne bestod bl.a. af kurser med CV- og ansøgningsskrivning, forskellige IT- og jobcaféer, og derudover havde det kommunale beskæftigelsesprojekt egen træ- og montageproduktion, hvor der kunne foregå aktivering, udvikling og optræning. Derudover var der fysisk træning og forskellige former for undervisning, fx mindfulness og kostvejledning. Få måneder efter dataindsamlingen gennemførte kommunen en større omlægning af beskæftigelsesindsatsen til mere virksomhedsrettede indsatser, og det kommunale beskæftigelsesprojekt blev lukket ned.

6.3.2. KVALITATIV EMPIRI

Casestudiet afdækkes af en vifte af kvalitativt og kvantitativt materiale bestående af en workshop, observationsstudier, interview med medarbejdere og deltagere, skriftligt materiale fra det kommunale beskæftigelsesprojekt samt udslningsdata, progressionsmålinger og registerdata. Derudover bygger analysen også på formelle og uformelle møder på jobcenteret, som har givet indsigt i den institutionelle kontekst, som det kommunale beskæftigelsesprojekt var en del af. Kontakten blev etableret efter aftale med det lokale jobcenter, og der blev afholdt et opstartsmøde, hvor en medarbejder fra jobcenteret deltog sammen med to ledere fra det kommunale beskæftigelsesprojekt. Forinden dataindsamlingen blev der holdt et informationsmøde på det kommunale beskæftigelsesprojekt for medarbejderne. Formålet med mødet var at præsentere såvel forskeren og som forskningsprojektet samt forklare tilstedeværelsen på det kommunale beskæftigelsesprojekt den følgende tid. På mødet præsenterede medarbejderne sig selv og deres arbejdsfunktion, og der blev etableret en indgangsvinkel til flere relevante informanter. Derudover var det en mulighed for, at medarbejderne kunne stille spørgsmål til forskningsprojektet og den vidensinteresse, som der var med forskningsprojektet. Udsigten til at være et forskningsobjekt kan selv sagt skabe bekymring, og det var derfor vigtig at skabe åbenhed om projektet fra start af og give medarbejderne mulighed for at spørge ind til forskningsprojektet.

Empiriindsamlingen fandt sted over en længere periode fra det første indledende møde med ledelsen på centret i august 2015 til det sidste borgerinterview i november 2015. Grundet ønsket om at gennemføre deltagerobservation på flere forskellige hold samt den logiske vanskelighed ved at få møder med borgere, blev dagene med feltstudier spredt ud over en længere periode. Efter informationsmødet blev der afholdt en workshop med fire medarbejdere, hvor medarbejderne udarbejde en programteori for

deres arbejde. Efterfølgende blev fokusgruppeinterviewene med medarbejdere afholdt og dernæst individuelle interviews med borgerne. Undervejs foregik deltagerobservationen på de forskellige hold og værksteder.

Tabel 1. Oversigt over den kvalitative empiri

| Aktivitet | Indhold | Antal |
|--------------------------------|--|-------|
| Deltagende observation | Deltagelse på kursus i mindfulness | 1 |
| | Deltagelse på CV- og jobsøgningskursus | 1 |
| | Rundvisning på værksteder | 1 |
| Fysisk tilstedeværelse | Kontor til rådighed og frokoster | 9 |
| Observation af samtalsituation | Konsulentsamtale med borger | 1 |
| Workshop | Med 4 medarbejdere | 1 |
| Fokusgruppeinterview | Med 3 medarbejdere i hver (9 i alt) | 3 |
| Individuelle interview | Borger | 10 |

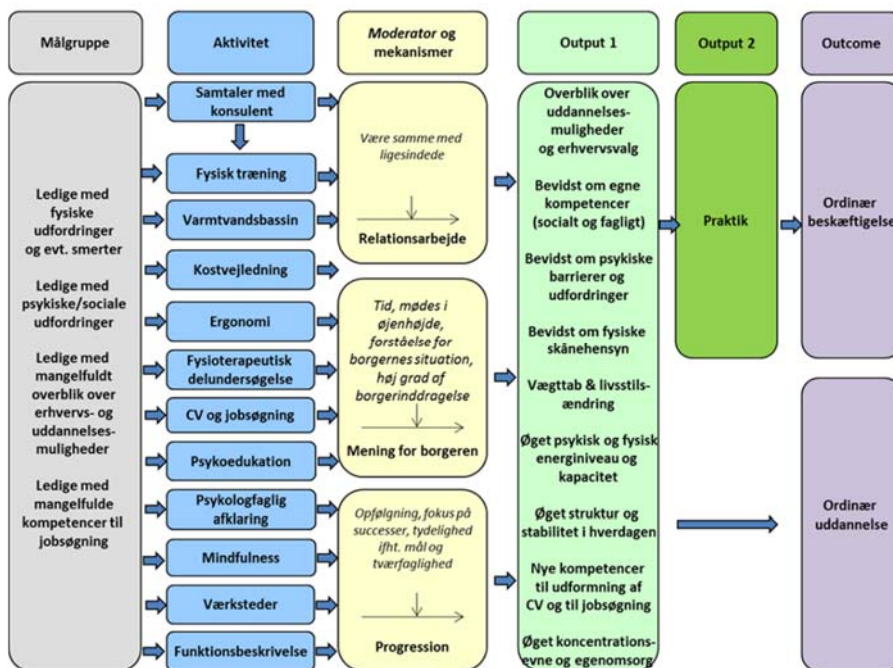
6.3.2.1 Workshop

Som opstart til empiriindsamlingen blev der gennemført en workshop a 4,5 timers varighed med fire medarbejdere på det kommunale beskæftigelsesprojekt. Henholdsvis to konsulenter, en psykolog og en fysioterapeut. Formålet med workshoppen var, at medarbejderne skulle udarbejde en programteori for indsatserne på det kommunale beskæftigelsesprojekt. Forinden workshoppen var der i samarbejde med jobcenteret og det kommunale beskæftigelsesprojekt udvalgt en konkret indsats kaldet "Min Plan" med henvisning til den beskæftigelsesplan, som de ledige skal udarbejde jf. LAB-loven²⁴. Begrundelsen for at bygge programteorien op om en konkret indsats var, at det gjorde opgaven mere håndgribelig for medarbejderne, som deltog i workshoppen, end hvis de skulle udarbejde en programteori, der rummede alt

²⁴ Personer omfattet af Bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats skal have en plan for indsatsen, "Min Plan". Min Plan beskriver, hvordan mulighederne for at få varig beskæftigelse på det ordinære arbejdsmarked kan forbedres (Beskæftigelsesministeriet, 2016).

det arbejde, der foregik på det kommunale beskæftigelsesprojekt. Alle borgere på ”Min Plan” havde strukturerede samtaler med en konsulent og derudover kunne der tilkobles tillægsmoduler. Tillægsmodulerne omfatter bl.a. fysisk træning, kostvejledning, udarbejdelse af CV, psykologisk afklaring og værkstedstræning. Indsatsen på det kommunale beskæftigelsesprojekt kunne variere fra ganske få timer om ugen til fuldtid, eksempelvis hvis de ledige var aktiveret på værkstederne.

Figur 6.2. Medarbejdernes programteori for det kommunale beskæftigelsesprojekt



Inddragelsen af medarbejderne skulle sikre, at programteorien, som skulle lægges til grund for virkningsevalueringen, stemte overens med medarbejdernes forestillinger. Derudover skulle programteorien bruges som et dialogværktøj, som skulle hjælpe medarbejderne med at sætte ord på deres arbejdspraksis og ekspliciteres tavs viden samt reflektere over deres egen og kollegaers forståelse af arbejdet på det kommunale beskæftigelsesprojekt. Programteorien blev et aktivt dialogredskab gennem undersøgelsesperioden. Ledelsen præsenterede eksempelvis, af eget initiativ, programteorien for de øvrige medarbejdere på det kommunale beskæftigelsesprojektet forinden gennemførslen af fokusgruppeinterviewene. Nogle medarbejdere medbragte også en printet version af programteorien til fokusgruppeinterviewet. Workshopen omkring ”Min Plan” var særdeles velfungerende til at få medarbejderne til at sætte ord på deres arbejde. I forskningslitteraturen peges der således ofte på den tavs viden blandt

socialarbejderne (Caswell, 2005), og selve øvelsen med at eksplicitere handlingerne og rationalet bag arbejdet gav grobund for relevante diskussioner, både på workshopen og ved de efterfølgende interview.

6.3.2.2 Fokusgruppeinterview

Der er gennemført 3 fokusgruppeinterview med 3 medarbejdere i hver af 1 times varighed. Formålet med interviewene var at få indblik i beskæftigelsesmedarbejdernes praksis og antagelser om deres arbejde. Medarbejdere og borgere er såkaldte frontlinjeaktører i offentlig virksomhed. De besidder et særligt kendskab til, hvordan offentlige indsatser virker og deres konsekvenser for borgerens liv gennem deres egen position og deltagelse i indsatsen (Olesen & Eskelinen, 2009). Gennem deres deltagelse i hverdagspraksissen på beskæftigelsescentret får de viden om sammenhængen mellem indsats og resultat, og kan derved være med til at belyse trinnene i programteorien. Pawson og Tilley (1997) ser ligeledes medarbejdere som en central kilde til viden. De har den klareste forestilling om, hvad det er ved programmet, der virker. Gennem deres arbejde har de erfaringer med både succeser og fiaskoer og vil derfra kunne udlede teorier om, hvorfor det virkede for nogle borgere og ikke for andre. Derimod kan man ikke forvente, at medarbejderne har et samlet overblik over indsatsens resultater eller kompetencer til at opstille en programteori ud fra teoriens forskrifter, og det er derfor evaluators opgave at udarbejde den endelige programteori (Pawson & Tilley, 1997). Fokusgruppeinterviewene skulle således bidrage med fortællinger om succes historier og fiaskoer samt bidrage med viden om de forandrings teorier, medarbejderne agerede efter i deres arbejde. For at have åbenhed og tid til medarbejdernes spontane fortællinger valgtes det halvstrukturerede forskningsinterview som interviewform (se eksempelvis Kvale, 1997). Spørgeguiden var således struktureret omkring temaer og mulige spørgsmål, men med plads til at forfølge spændende beretninger.

For at sikre en bred indsigt blev fokusgrupperne sammensat med henblik på at dække en bred vifte af oplevelser, erfaringer og holdninger (Flick, 2007). Forud for nedsættelsen af grupperne blev der derfor opsat kriterier for, hvem der skulle deltage i fokusgruppeinterviewene, hvorefter en medarbejder fra det kommunale beskæftigelsesprojekt udvalgte deltagerne. Fokusgrupperne blev sammensat med en blanding af mænd og kvinder samt mellemledere og medarbejdere. Informanterne repræsenterede forskellige fagligheder, herunder konsulenter, værkstedsmedarbejdere og fysioterapeuter. Der er tale om andre medarbejdere end dem, der indgik i workshopen. Under interviewene blev observationerne fra værksteder og hold samt viden fra de forudgående interviews aktivt inddraget.

6.3.2.3 Interview

Derefter blev der gennemført 10 enkeltpersonsinterviews af ca. 1 times varighed. Informanterne var udvalgt af det kommunale beskæftigelsesprojekt på baggrund af

foruddefinerede kriterier, herunder forskellige køn, alder, ydelsesgruppe og deltagelse på forskellige aktiviteter. Informantgruppen af borgere bestod af 6 kvinder og 4 mænd. Informantgruppen var forholdsvis ung. Tre var mellem 20-30 år, fem var mellem 30-40 år og to over 40 år. Tre borgere havde været ledige i under et år, mens de øvrige 7 havde været ledige eller på anden vis tilknyttet kommunen og jobcenteret i flere år, typisk 3-5 år. Det var en udfordring at rekruttere borgerne til interviewene. En medarbejder fra det kommunale beskæftigelsesprojekt spurgte over 25 personer ud fra de foruddefinerede kriterier. Flere afviste at deltage, og mange mødte ikke op til de aftalte interview. Det lykkedes dog at få gennemført interviews med både mødestabile og -ustabile borgere, bl.a. ved at opsøge dem spontant på det kommunale beskæftigelsesprojekt de dage, de mødte ind. Rekrutteringsformen og det forhold, at de mest ustabile ikke mødte, skævvrider empirien i positiv retning, hvilket der tages højde for i analysen. Det er imidlertid ikke et stort problem, da interviewene ikke skal bekræfte eller afkræfte, om det kommunale beskæftigelsesprojekt virker generelt. De skal derimod belyse, for hvem indsatserne virkede, hvorfor og under hvilke omstændigheder. Deltagere er nemlig ifølge Pawson og Tilley (1997) i en god position til at vurdere mekanismer. De kan således beskrive den kæde af årsager, motiver, overvejelser og valg (mekanismer), som indsatsen har igangsat, eller hvorfor den ikke gjorde det. Derimod kan det ikke forventes, at de har viden om indsatsens generelle outcome (Pawson & Tilley, 1997). De individuelle interviews var ligesom fokusgruppeinterviewene udformet som halvstrukturerede interviews med plads og åbenhed over for informanternes fortællinger.

6.3.2.4 Deltagerobservation

Ud over det indledende møde med ledelsen på det kommunale beskæftigelsesprojekt var empiriindsamlingen tilrettelagt som et 9-dages feltstudie på det kommunale beskæftigelsesprojekt. Feltarbejdet gav mulighed for observation af det daglige arbejde og adgang til uformel dialog med medarbejderne. Derudover gav det en fornemmelse af stemningen og atmosfæren på stedet. Det kommunale beskæftigelsesprojekt stillede et kontor til rådighed, hvor borgerinterviewene kunne foregå, og som kunne benyttes i tidsrummene mellem de programlagte aktiviteter. Kontoret lå placeret i umiddelbar forlængelse af receptionen og ved siden af ledelsen. I samarbejde med en medarbejder på det kommunale beskæftigelsesprojekt blev der lagt et program med både observation af det kommunale beskæftigelsesprojekts forskellige værksteder, deltagelse på hold og en konsultantsamtale samt afholdelse af interviews og workshop.

En forskers mulige roller i feltet kan beskrives som et kontinuum fra total deltager til total observatør (Kristiansen, 2012). I feltstudiet på det kommunale beskæftigelsesprojekt vekslede rollen mellem de forskellige ender af kontinuummet. Logikken bag forskeren som total deltager er, at det kun er, når man agerer som en del af det miljø, man studerer, og optager de normer, vaner og rutiner som hersker, at man kan forstå det miljø og de individer, man studerer (ibid.). I sin mest radikale form

kan denne rolle udføres som skjult observation, hvor forskeren holder sin identitet skjult og måske endda giver urigtige oplysninger til aktører i miljøet. Det kan være en nødvendighed for at få adgang til nogen miljøer, men rejser uundgåeligt en række etiske udfordringer. Derudover indebærer rollen som total deltager, at forskeren med sin deltagelse i miljøet også påvirker det (ibid.). I den anden ende af skalaen er forskeren som total observatør. Her er risikoen, at forskeren påvirker det, der sker i feltet mindre, og der er heller ikke et behov for at skjule ens identitet. Alene forskerens tilstedeværelse må også dog stadig forventes at påvirke de observeredes ageren. Udfordringen er her, at forskeren kan blive for meget en observatør, og at det kan føles ubehageligt for aktører i miljøet, hvis forskeren passivt observerer uden at sætte sig selv i spil eller agere med miljøet. I midten af kontinuummet finder man ifølge Kristiansen (2012) størstedelen af alle feltstudier, og også nærværende forsker. Balancen skal findes mellem at interagere med aktørerne i miljøet i en sådan grad, at man kan forstå deres verden, og samtidig holde sig på tilstrækkelig afstand til at kunne bibeholde den analytiske distance (Kristiansen, 2012). Qua introduktionsmødet vidste medarbejderne, hvem jeg var, og kendte formålet med besøgene på det kommunale beskæftigelsesprojekt. Samhandlingen blev yderligere lettet gennem deltagelse i frokoster i det kommunale beskæftigelsesprojekts kantine og det, at jeg færdedes på det kommunale beskæftigelsesprojekts arealer mellem de planlagte aktiviteter. Medarbejderne har dog unægteligt følt, at jeg har været der som total observatør, når jeg eksempelvis deltog på deres hold, fx job og CV-kursus. I forhold til borgerne var min rolle også blandet. Ved konsultantsamtalen med en borger blev der småsnakket inden samtalen gik i gang, men derefter deltog jeg som ren observatør. På de hold, jeg observerede, blev jeg præsenteret kort og deltog derefter i aktiviteterne på linje med de andre deltagere, fx i øvelserne på kurset i mindfulness.

6.3.2.5 Dokumentanalyse

Som en del af det empiriske materiale er der også inddraget en række dokumenter. Dokumenterne spænder fra eksempler på overleveringsskemaer på borgere (anonymiseret), pjecer om de forskellige tilbud på det kommunale beskæftigelsesprojekt og beskrivelser af det kommunale beskæftigelsesprojekt på hjemmesider. Det skriftlige materiale er indsamlet med henblik på at forstå konteksten for det kommunale beskæftigelsesprojekts virke samt for at forstå de handlinger og udsagn, som er fremkommet under den øvrige dataindsamling. Materialet har ikke indgået direkte i det empiriske analysearbejde, men har været et væsentligt baggrundsmateriale. Derudover har teorier og forskningslitteratur været inddraget i analysen i det omfang, det har kunnet bidrage eller udfordre resultaterne fra den øvrige empiri, herunder en lang række forskningsrapporter og faglitteratur. Afsættet i eksisterende forskning giver overblik over problemstillingen og udviklingen inden for feltet (Duedahl, 2012) og har derfor været afgørende for forståelsen af arbejdet på det kommunale beskæftigelsesprojekt.

6.3.3. BEHANDLING AF KVALITATIV EMPIRI

Analysen har været struktureret omkring temaerne i interviewguiderne. Sagsbehandlernes interviewguide fokuserede på tre vigtige kvalitetskrav i socialt arbejde inspireret af Guldager og Skytte (2013). For det første medarbejdernes problemforståelse, dernæst hensigterne (mål) med det sociale arbejde og for det tredje deres forandringsstrategier (Guldager & Skytte, 2017). Borgernes interviewguide fokuserede på deres oplevelse med at komme på det kommunale beskæftigelsesprojekt, hvornår og under hvilke omstændigheder de oplevede, at indsatserne virkede for dem, altså en belysning af mekanismer og moderatører, og udbyttet af indsatserne. Interviewene er analyseret og kodet i NVivo. Den første kodning af interviewpassager har således fulgt temaerne i interviewguiderne. Efterfølgende er interviewene kodet mere eksplorativt for at få nye vinkler og nuancer på de oprindelige temaer. Interviewcitaterne er citeret så nøjagtigt som muligt, men der er dog af formidlingsmæssige årsager nogle steder tilføjet ord og derudover kan noget tekst være udeladt. I disse tilfælde er det markeret med en parentes med tre prikker (...). Derudover er det angivet, hvem der har sagt det, eller hvorfra citatet stammer. Steiner Kvale (1997) angiver en mulig retningslinje for redigering, som tager udgangspunkt i, hvordan den interviewede selv ville have ønsket at formulere sig skriftligt (Kvale, 1997). Ud fra denne retningslinje samt interessen for at foretage analyser på tematisk niveau kan det begrundes, at der er foretaget mindre redaktionelle ændringer i teksten og fx undladt gentagne ord.

6.3.4. METODISKE REFLEKSIONER OM CASESTUDIER

Ønsker man at anvende viden fra cases i en bredere sammenhæng, kræver det analytiske generaliseringer. Antoft (2012) mfl. opstiller tre ledetråde for, hvornår det er hensigtsmæssigt at lave analytiske generaliseringer på baggrund af casestudier. For det første skal casen kunne sammenfattes på en enkel måde, uden at væsentlige dele af casen udelades. Programteorien kommer her til at fungere som det redskab, der kan sammenfatte de væsentlige dele ved indsatsen på det kommunale beskæftigelsesprojekt. For det andet påpeger Antoft m.fl. (2012), at det skal synliggøres, at generaliseringerne er kompatible med eksisterende forskning. For at sikre dette refereres der løbende i analysen af casen til eksisterende forskning for at vurdere, om de empiriske observationer er modstridende eller stemmer overens med tidligere forskningsresultater. Afslutningsvis påpeger Rasmus m.fl. nødvendigheden af, at teorien skal kunne testes, og at der skal være en tæt kobling mellem de empiriske fund og teorien (Antoft et al., 2012). Dette punkt søges også imødekommet i undersøgelsen ved at udforme en programteori, som dels skal afspejle de empiriske fund, og som dels er velegnet til efterfølgende test. Gennem casetypebestemmelse vil den specificerede programteori således kunne anvendes til at analysere andre lignende kommunale beskæftigelsesprojekter.

6.1. ANALYSER AF KVANTITATIV EMPIRI

Formålet med den kvantitative empiri er at belyse virkningerne af indsatserne med virksomhedspraktik og det kommunale beskæftigelsesprojekt. I undersøgelsen af virksomhedspraktik anvendes, ud over surveydataene, registerdata fra Danmarks Statistik og Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM. I casestudiet består den kvantitative empiri af udslusningsdata fra det kommunale beskæftigelsesprojekt, progressionsmålinger fra BeskæftigelsesIndikatorProjektet (BIP) og registerdata. Udslusningsdataene viser, at der i perioden januar 2014 til november 2015 blev afsluttet ca. 1.400 borgere på det kommunale beskæftigelsesprojekt. På trods af at udslusningsdataene ikke viser, hvad borgerne rent faktisk kom i gang med efter afslutningen på det kommunale beskæftigelsesprojekt, så indikerer tallene succesraten i forhold til at komme videre i virksomhedspraktik, uddannelse eller beskæftigelse. Tallene er præsenteret i artikel 3.

6.1.1. REGISTERDATA

For at undersøge beskæftigelseseffekten af indsatser med virksomhedspraktik og det kommunale beskæftigelsesprojekt er der anvendt registerdata fra Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM og fra Danmarks Statistik (DST) (artikel 2 og 3). Data er trukket på individniveau og indeholder ud over oplysninger om beskæftigelse også en række baggrundsoplysninger om bl.a. uddannelsesniveau, køn og alder. Dataene er gjort tilgængelige på DST's server og leveret som anonymiserede mikro-data og er koblet til de eksterne data fra surveyen, BIP og kommunerne på baggrund af cpr-nummer. Registerdataene er baseret på administrative registre, som blandt andet anvendes til udbetaling af offentlige ydelser og registrering af deltagelse i beskæftigelsesindsatser (Rosholm & Svarer, 2008).

6.1.2. PROPENSITY SCORE MATCHING-STRATEGI

Beskæftigelseseffekten er i begge undersøgelser beregnet på baggrund af en propensity-score-matching strategi. Ønsket er at dokumentere en kausal årsagssammenhæng mellem indsats og udfald. Idealet er et eksperimentelt design, da det sikrer en tilfældig tildeling af personer i en deltager- og kontrolgruppe, hvorved grupperne bliver ens på både observerbare og ikke-observerbare karakteristika (Bredgaard, Drejer, & Nielsen, 2016). Som beskrevet i artikel 2 er udfordringen, at et eksperimentel evalueringsdesign med lodtrækning ofte ikke er muligt, fordi deltagerne udvælges til indsatserne på baggrund af en række karakteristika, fx arbejdsmarkedsparathed. Derudover har deltagerne også en grad af indflydelse på, hvilke indsatser de deltager i. Der sker med andre ord en selektion ind i bestemte indsatser (Wooldridge, 2002). Effekteresultatet vil derfor blive misvisende, hvis kontrol- og deltagergruppe sammenlignes uden yderligere kontrolvariable (Bredgaard et al., 2016). Caliendo og Kopeinig (2005) redegør for, at propensity score matching er blevet en populær strategi til at imødegå selektionsproblemet (selection bias) inden

for beskæftigelsesområdet (Caliendo & Kopeinig, 2005). Ved propensity score matching foretages der en statistisk matchning af personer fra deltagergruppen med en eller flere personer fra en kontrolgruppe eller en såkaldt "restpopulation" (Bredgaard et al., 2016). I undersøgelserne af virksomhedspraktik og det kommunale beskæftigelsesprojekt defineres kontrolgruppen som restpopulationen i de kommuner som undersøgelserne foregår i. Kontrolgruppen konstrueres således, at den er sammenlignelig med deltagergruppen på en række målbare karakteristika. Når der kontrolleres for observerbare karakteristika, antages det, at individerne også er ens på ikke-observerbare karakteristika. Denne antagelse kan dog kritiseres (M. D. Munk, 2008). Propensity score matching modellen må kun indeholde variable som simultant påvirker beslutningen om at deltage og outcome variabelen. Variablene skal desuden være upåvirkelige af, om deltageren deltager i indsatsen eller ej (eller har en forventning om at deltage). En måde, hvorved man kan sikre dette, er ved at vælge variable, som ikke ændrer sig over tid, eller som er målt inden deltagelsen (Caliendo & Kopeinig, 2005). Der anvendes en række socioøkonomiske kontrolvariable, så som køn, alder, civilstand, alder yngste barn, oprindelsesland og uddannelsesniveau. Borgernes ledighedshistorik er ligeledes væsentlige parametre for at forudsige både deltagelse og beskæftigelse (Jespersen et al., 2008), og derfor konstrueres en række beskæftigelsesvariable, herunder eksempelvis beskæftigelsesgrad de foregående 3 år. Variablene, som anvendes til matchingen, er målt enten på tidspunktet, hvor indsatsen igangsættes eller året inden. For at kunne sammenligne deltagergrupperne med kontrolgrupperne blev der konstrueret en fiktiv startdato for kontrolgruppen. Den fiktive startdatoen er genereret med funktionen "runiform" i Stata, hvor der laves et tilfældigt træk på de mulige startdatoer inden for undersøgelsesperioden. Denne metode er eksempelvis brugt i Lechner (1999).

Effekten beregnes som den gennemsnitlige beskæftigelsesgrad henholdsvis 5 måneder efter indsatsstart i virksomhedspraktik og 6 måneder efter indsatsstart på det kommunale beskæftigelsesprojekt²⁵. Effekten beregnes som den gennemsnitlige effekt for deltagerne (the average treatment effect on the treated, ATT). ATT er således den gennemsnitlige effekt for dem, der blev behandlet, eller i dette tilfælde deltog i beskæftigelsesindsatsen, $ATT = E(y_1 - y_0 \mid w = 1)$ (Wooldridge, 2002). Udfaldet ved deltagelse betegnes y_1 , og udfaldet uden deltagelse betegnes y_0 (M. D. Munk, 2008). Variablen $w = 1$ beskriver deltagelse og $w = 0$ ikke-deltagelse (Wooldridge, 2002). I modsætning hertil er den gennemsnitlige effekt (the average treatment effect, ATE) den gennemsnitlige effekt af behandlingen på en tilfældigt udvalgt person fra populationen, $ATE = E(y_1 - y_0)$. (Wooldridge, 2002). Den gennemsnitlige behandlingseffekt (ATE) er mest velegnet til at måle effekten af indsatser målrettet alle inden for en defineret population, mens den gennemsnitlige behandlingseffekt for de behandlede (ATT) er mest velegnet til at måle effekter af

²⁵ Mange studier analyserer effekten i de følgende 6 måneder. I studiet af virksomhedspraktik er der imidlertid valgt et interval på 5 måneder for at få de sidste respondenter med (for hvem der kun var beskæftigelsesdata for 5 måneder efter indsatsstart).

målrettede indsatser, som man ikke forventer en generel gevinst ved at udbrede til hele populationen (Bredgaard et al., 2016). Beregningerne er gennemført i Stata med psmatch2, udviklet af Edwin Leuven og Barbara Sianesi (Leuven & Sianesi, n.d.) og med én nearest neighbor, hvilket betyder, at deltageren matches med én person fra sammenligningsgruppen, som har den tætteste propensity score. For at undgå dårligere matches anvendes caliper (0.01), som sætter en øvre grænse for, hvor langt der må være mellem propensity scoren for de personer, som bliver matchet (Caliendo & Kopeinig, 2005).

6.1.3. MULTIPEL LINEÆR REGRESSIONSANALYSE AF SURVEY

Surveydataene er analyseret med multipel lineær regression. I analyserne er der anvendt de samme kontrolvariable som i propensity score matching-analysen ovenfor. Analyserne indebar et metodisk valg omkring manglende registeroplysninger på en række borgere på en eller flere variable. Det kan eksempelvis skyldes, at der på tidspunktet for datatrækket hos DST ikke er indberettet oplysninger om uddannelsesniveau på borgere, som er kommet til Danmark som voksne og er trådt ind i beskæftigelsessystemet, fx indvandrere og flygtninge. Ved at ekskludere borgere uden uddannelsesoplysningerne var der derfor risiko for systematisk at udelukke bestemte grupper af borgere fra undersøgelsen, og derudover ville det betyde, at en del af survey-besvarelsene ville udgå. Derfor blev der i stedet valgt en metode kaldt 'dummy variable adjustment'. I stedet for at observationerne fremgår som missing, bliver de erstattet af en konstant, i dette tilfælde nul. Derudover konstrueres der en ekstra variabel, en såkaldt 'missing indicator', som korrigerer den oprindelige variabel ved at angive, om observationen var missing (1 = missing, 0 = observeret) (Allison, 2003).

6.1.4. ANALYSER AF PROGRESSIONSMÅLINGER

Progressionsmålingerne er fra BeskæftigelsesIndikatorProjektet (BIP). BIP undersøger ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtageres progression mod arbejdsmarkedssparathed. Fra 2011 til 2016 har 10 jobcentre deltaget i projektet og indsamlet progressionsmålinger for de ikke-arbejdsmarkedssparate borgere ca. hver tredje måned. Der har medvirket ca. 4000 borgere og ca. 300 jobcentermedarbejdere i projektet, og der er samlet set gennemført over 27.000 målinger (Rosholm et al., 2017). Den erhvervsdrivende fond Væksthuset står bag BIP og finansierer projektet. Der er tilknyttet en ekspertgruppen til BIP bestående af medlemmer fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR), Aarhus Universitet, Aalborg Universitet, VIVE og Væksthuset (Væksthuset, 2017). Progressionsmålingerne afdækker løbende ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtageres kompetencer i forhold til en række indikatorer for arbejdsmarkedssparathed, fx sociale kompetencer, faglige kompetencer og fysisk og psykisk helbred (Væksthuset, 2017). I både dansk og international sammenhæng er BIP det mest omfangsrige videnskabelige progressionsstudie af forhold, som har betydning for, om indsatser bringer udsatte

borgere i beskæftigelse (Rosholm et al., 2017). En af fordelene ved at anvende progressionsmålinger versus registerdata er, at progressionsmålingerne peger på forhold, som det er muligt at ændre på, fx hverdagsmestring. I modsætning hertil peger registerdataene på bagudrettede karakteristika, som typisk ikke kan ændres, fx køn. Rosholm et al. (2017) konkluderer, at BIP har skabt ”banebrydende resultater”, fordi projektet har dokumenteret, at indikatorerne har sammenhæng med beskæftigelse og derfor er velegnede som mellemfristede mål for beskæftigelsesindsatsen. For unge ledige under 30 år tredobler indikatorerne forklaringskraften for beskæftigelse i sammenligning med en situation, hvor der alene anvendes registerdata. Forklaringskraften fordobles for ledige på 30 år eller derover (Rosholm et al., 2017).

Sammen med de øvrige datakilder kan progressionsmålingerne bruges til at vurdere virkninger af aktiveringen for de ikke-arbejdsmarkedssparate borgere på det kommunale beskæftigelsesprojekt. BIP-datasættene indeholder både indikatorer baseret på borgernes besvarelser og sagsbehandlernes besvarelser. I dette casestudie anvendes alene besvarelserne fra borgerne, da de vurderes at give mest indsigt i borgernes oplevelse og udbytte af at være på det kommunale beskæftigelsesprojekt. Progressionsmålingerne er det der inden for statistik kaldes *paneldata*, også kaldet *longitudinal data*. *Paneldata* betyder, at målingerne ikke er uafhængige af hinanden, men at datasættet derimod indeholder nogle indlejrede niveauer som grupperer målingerne. Det kaldes, at data er ”clusteret” (Wooldridge, 2000). BIP-datasættet indeholder tre indlejrede niveauer. Det laveste niveau er målinger, det næste er borgere, og det tredje er jobcentre. I analyserne af casestudiet af det kommunale beskæftigelsesprojekt anvendes kun data fra ét jobcenter, og den hierarkiske struktur reduceres derfor til to niveauer. Der tages højde for de to niveauer i analyserne i statistikprogrammet Stata for at undgå fejlestimeringer. Analyser, hvor der kun ses på ét analyseniveau, fx ved at aggregere data til borger eller jobcenterniveau, medfører udover fejlestimeringer også at en masse interessant information overses (Lolle, 2003).

Første del af analysen er lavet på baggrund af en regressionsanalyse af de ikke-arbejdsmarkedssparate lediges score *før, under og efter* aktiveringen på det kommunale beskæftigelsesprojekt. I denne del af analysen anvendes der ikke nogen kontrolgruppe²⁶. I stedet anvendes en form for ’refleksiv kontrol’, hvor deltagergruppen sammenlignes med sig selv inden aktiveringen (Bredgaard et al., 2016). Antagelsen er, at hvis den ledige ikke var blevet aktiveret i det kommunale beskæftigelsesprojekt, ville vedkommendes progressionsscore formentlig forblive på

²⁶ Det skyldes, at kontrolgruppen ikke har nogle fiktive slutdatoer. Der kunne i princippet konstrueres fiktive slutdatoer på samme måde som den fiktive startdato, men det ville kræve nogle flere mellemregninger, fx i forhold til at sikre, at den fiktive slutdato lå efter den fiktive startdato, og at den samlede fiktive indsatsperiode svarede nogenlunde til de reelle indsatsperioder hos kontrolgruppen.

samme niveau som tidligere eller fortsætte samme udvikling. Den lediges progressionsscore inden aktiveringen anvendes således som referenceværdi i forhold til scoren under og efter aktiveringen. Derefter sammenlignes deltagernes progression med en kontrolgruppe fra jobcenteret på baggrund af en difference-in-differences analyse. Ved en difference-in-differences analyse foretages en *før og eftermåling* for deltager og kontrolgruppe. Derefter trækkes ”forskellen” eller progressionen for hver af de to grupper fra hinanden. Effekten er altså forskellen i forskel, heraf navnet (Bredgaard et al., 2016). En yderligere forudsætning for at gennemføre en difference-in-differences analyse er, at deltager- og kontrolgruppen er identiske (Bredgaard et al., 2016). Derfor anvendes der også i denne analyse en række kontrolvariable baseret på registerdata om køn, alder, civilstatus, oprindelsesland og beskæftigelseshistorik, som sikrer, at grupperne er ens på en række observerbare variable.

KAPITEL 7. KONKLUSION

Beskæftigelsesindsatsen i Danmark er et politikområde under konstant forandring og til heftig debat. I international sammenhæng er Danmark et foregangsland med mange årtiers erfaring med aktive beskæftigelsesindsatser. Dertil kommer, at Danmark er et af de lande i verden, som bruger den største andel af BNP på beskæftigelsesindsatser. Området har traditionel også haft stor politisk bevågenhed og har det seneste årti været kendetegnet ved talrige reformer, som alle har haft til formål at øge beskæftigelsen og arbejdsudbuddet. Til trods for de mange års erfaring, utallige reformer, og at der bruges substantielle ressourcer på området, er beskæftigelseseffekterne over for gruppen af ikke-arbejdsmarkedsparede ledige omdiskuterede. Afsættet for nærværende afhandling var således en interesse for at forstå, *hvilke mekanismer der får beskæftigelsesindsatser over for ikke-arbejdsmarkedsparede ledige til at virke og under hvilke omstændigheder?* I afhandlingen har der været særlig fokus på de to indsatstyper, som primært anvendes over for ikke-arbejdsmarkedsparede ledige, henholdsvis indsatser med virksomhedspraktik og kommunale beskæftigelsesprojekter.

7.1. BIDRAG TIL VIDEN INDEN FOR FORSKNINGSFELTET

Afhandlingen giver viden om, hvordan virkningsevaluering kan anvendes på beskæftigelsesområdet. Ved at anvende programteorier åbnes der op for en dybere forståelse af, hvilke virksomme mekanismer der kan skabe forandring og under hvilke omstændigheder. Derudover demonstreres, hvordan tilgangen giver et bredere fokus på virkninger end blot et snævert blik på beskæftigelseseffekt, og at det er en fordel, særligt i forhold til at forstå indsatser målrettet de svageste ledige, hvor beskæftigelse kan være et meget langsigtet mål. Et vigtigt bidrag er virkningssyntesen af virksomhedspraktik, som viser, at indsatsen virker gennem et godt match mellem virksomhedspraktikanten og virksomheden, en oplevelse af at være på en rigtig arbejdsplads samt en oplevelse af progression under virksomhedspraktikken. Det at ledige kommer i virksomhedspraktik, er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at forbedre deres beskæftigelseschancer. Det kræver ligeledes, at der skabes de rette forudsætninger for, at mekanismerne kan virke. Herunder, at den ledige inddrages i processen med at finde praktikpladsen, at de ledige får lov til at udføre meningsfulde arbejdsopgaver, og at der er fokus på, at de ledige oplever progression, særligt hvis virksomhedspraktikken ikke forventes at føre direkte over i beskæftigelse.

Derudover er det første gang, at de generative mekanismer i virksomhedspraktik er forsøgt testet. Ovenstående virkningssyntese bygger på en række kvantitative og kvalitative studier, som hver især bidrager med nyttig viden om og hvordan virksomhedspraktik virker. Til forskel fra tidligere studier, som enten evaluerer effekterne af virksomhedspraktik, eller som kvalitativt undersøger, hvilke forhold der fremmer og hæmmer en god virksomhedspraktik, testes mekanismerne i denne

afhandling ved brug af surveybesvarelser fra 859 tidligere praktikanter og registerdata fra 2.921 tidligere praktikanter. Propensity score matching-analysen viste i tråd med tidligere undersøgelser, at virksomhedspraktik har positive beskæftigelseseffekter. Det er imidlertid mere interessant, at undersøgelsen bidrager med ny viden om, at det er den sociale og professionelle integration på virksomheden, som er afgørende for, om virksomhedspraktikken leder til beskæftigelse. Regressionsanalysen viser således, at de praktikanter, som har følt sig socialt inkluderet på arbejdspladsen og har udført de samme arbejdsopgaver som de ordinære kollegaer, i højere grad er kommet i beskæftigelse, hvilket understøtter antagelsen om, at praktikanten skal have en autentisk oplevelse af at være på en virksomhed, den såkaldte ”rigtig” arbejdsplads mekanisme. Derimod blev der kun fundet begrænset støtte til mekanismen ”match” og ingen støtte til mekanismen ”progression”. Som beskrevet i artikel 3 er det dog for tidligt at afskrive de to mekanismer, da beskæftigelseseffekten er målt på kort sigt (de følgende 5 måneder efter indsatsstart). Særligt for mekanismen progression, som kan tolkes som resultatet af træning, kan måleperioden have betydning, da human kapital indsatser med træning har begrænsede effekter på kort sigt og bedre effekter på mellemlang og lang sigt.

Ved at analysere, hvordan et kommunalt beskæftigelsesprojekt virker, bidrager afhandlingen også med øget indsigt i de faktorer, som påvirker borgerne i retning af beskæftigelse, og ikke mindst hvilke kontekstforhold som kan hæmme eller fremme indsatsernes virkning. Analysen af den eksemplificerende case viser således, at indsatsen antages at virke gennem mekanismerne: 1) mening med indsatsen, 2) en god relation mellem borger og medarbejder, 3) at borgeren gøres til medkonstruktør, 4) problemhåndtering, 5) at borgeren opnår hverdagsmestring, og 6) en arbejdsidentitet. Propensity score matching-analysen viser, at indsatsen i det konkrete casestudie ikke har beskæftigelseseffekt. Kontekstforholdene kan være med til at forklare dette. For det første fordi en del deltagere ikke har behov for det indsatsen tilbyder. Det er her væsentlig at bemærke, at de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige oplevede progression i hverdagsmestring, mens de deltog, og at indsatsen derfor kan virke for de rette borgere (i hvert fald mens de deltager). For det andet fordi manglende erfaringsopsamling kan være med til at besværliggøre et sammenhængende forløb for borgeren, og for det tredje fordi de fysiske rammer kan være begrænsende i forhold til at understøtte, at borgeren udvikler en egentlig arbejdsidentitet. Fundene i casestudiet stemmer overens med den eksisterende litteratur, og der er derfor grund til at antage, at den samme programteori vil kunne anvendes på lignende cases. Mekanismerne og moderatorerne i programteorien om kommunale beskæftigelsesprojekter bliver i undersøgelsen testet gennem en dybdegående eksemplificerende case. Det kunne derfor være interessant fremadrettet at teste programteoriens gyldighed og rækkevidde, enten gennem en survey blandt deltagere på flere kommunale beskæftigelsesprojekter eller gennem komparative casestudier, hvor der ud fra strategisk caseudvælgelse kunne gennemføres en systematisk testning af programteoriens gyldighed på flere cases (Antoft & Salomonsen, 2012; Frendreis, 1983).

7.1.1. MEKANISMER OG MODERATORER FOR IKKE-ARBEJDSMARKEDSPARATE LEDIGE

Gennemgangen af den eksisterende litteratur peger på flere af de samme mekanismer, som er fundet i nærværende afhandling. Det understøtter, at de fundne mekanismer er nogle af de centrale i forhold til at forklare, hvordan beskæftigelsesindsatser med virksomhedspraktik og kommunale beskæftigelsesprojekter virker. Nogle mekanismer går igen i begge indsatser, fx mekanismerne om meningsskabelse og relationsdannelse. Andre mekanismer er særegne for hver indsats, fx mekanismerne omkring en autentisk oplevelse af at være på en arbejdsplads og mekanismerne om problemløsning og hverdagsmestring. Som beskrevet af Astbury og Leeuw (2010) er en af fordelene ved at undersøge programteorier netop, at man løfter fokus fra den enkelte evaluering til at udlede generelle teorier om, hvordan indsatsen virker. Mange indsatser bygger på de samme virksomme mekanismer på trods af at de kan se forskellige ud på overfladen. Et blik for mekanismer, i stedet for indsatsen som sådan, kan derfor ifølge Astbury og Leeuw (2010) vise, at mange ”nye” indsatser trækker på velkendte mekanismer (Astbury & Leeuw, 2010). Inden for beskæftigelsesområdet forekommer dette fænomen ofte, særligt i forhold til kommunale beskæftigelsesprojekter. Hver kommune har sin egen ”nye kommunemodel”, som skal få borgerne i beskæftigelse. Et hurtigt blik viser imidlertid ofte, at det er de samme velkendte ingredienser som beskæftigelsesindsatsen har bestået af i årevis. De kommunale beskæftigelsesprojekter evalueres typisk enten som helt enkeltstående indsatser, ofte af forsøgsprojekter, eller evalueres på helt aggregeret niveau baseret på administrative data. Ulempen er ifølge Arendt (2013), at forsøgsprojekterne, ofte målrettet de svageste ledige, sjældent evalueres på en måde, der gør det muligt at sige noget om beskæftigelseseffekter. Udfordringerne ved studier baseret på administrative data er, at der ikke foreligger oplysninger om indholdet af indsatserne, hvilket begrænser analyserne til de overordnede administrative kategorier (Arendt, 2013). Der er således et uforløst potentiale i at evaluere beskæftigelsesindsatser med tilgange som virkningsevaluering, som både kan belyse, hvordan indsatserne virker (mekanismerne) og virkningerne (kortsigtede og langsigtede).

7.1.1.1 Mekanismer

I analyserne af virksomhedspraktik og kommunale beskæftigelsesprojekter er der udledt forskellige mekanismer. Som beskrevet tidligere kan man analytisk opdele mekanismerne i flere eller færre trin. Nedenfor samles mekanismerne fra de to typer indsatser til fem centrale mekanismer, som virker over for ikke-arbejdsmarkedsparate ledige.

- 1) *’Meningsfuldheds’ mekanisme.* Forudsætningen for at den ledige tager imod de ressourcer, som indsatserne tilbyder, er, at de selv kan se formålet med det. En afgørende mekanisme er derfor meningsfuldhed. Mekanismen

meningsfuldhed har samtidig en virkning i sig selv i form af at skabe et håb og en gejst for forandring.

- 2) *'Relationsdannelses' mekanisme*. En yderligere forudsætning er, at den ledige har tillid til den person, som skal lede dem tættere på arbejdsmarkedet. Det er en forudsætning for, at den ledige lytter til den information, der bliver givet, men også en virksom mekanisme i sig selv. Det, at der skabes en tillidsfuld relation og den ledige får en konstruktiv guide og sparringspartner, har en virkning i sig selv.
- 3) *'Hverdagsmestrings' mekanisme*. Indsatserne kan forbedre de lediges muligheder for at komme i beskæftigelse ved at reducere den lediges hverdagsproblemer. Indsatsen kan både afhjælpe problemerne ved eksempelvis at skabe struktur på den lediges hverdags gennem faste mødetider, mens også ved at afhjælpe andre typer problemer, som fylder og blokerer for at den ledige kan fokusere på jobsøgning eller som den ledige ikke selv har kapaciteterne til at håndtere, fx at få hjælp til gældssanering.
- 4) *'Arbejdsidentitets' mekanisme*. Indsatsen kan øge sandsynligheden for, at den ledige kommer i beskæftigelse ved at styrke den lediges arbejdsidentitet. Indsatserne kan bidrage til en spirende arbejdsidentitet gennem viden om muligheder, træning i at tage kontakt til fremmede og samarbejdsevner samt gennem uddannelse og opkvalificering.
- 5) *'Rigtig arbejdsplads' mekanisme*. Gennem subsidieret beskæftigelse kan beskæftigelsesindsatser skabe et møde mellem en arbejdssøgende og en potentiel arbejdsgiver, og den ledige kan demonstrere sine sociale og faglige kompetencer på virksomheden. Mødet sikrer, at arbejdsgiveren får valid information om den lediges evner, og den ledige får troværdig viden om arbejdspladsen, hvorved informationsasymmetrien nedbrydes.

7.1.1.2 Moderatorer

- 1) *'Borgernes behov og livssituations' kontekst*. Ledighed kan skyldes flere forskellige årsager, herunder manglende motivation, kompetencer og sociale problemer. For eksempel kan nogle borgere have flere massive og komplekse problemer, mens andre alene har ét problem. Mekanismernes mulighed for at løse årsagerne til ledighed afhænger af, om de matcher borgernes behov og derudover kompleksiteten omkring årsagerne til ledighed. Borgere med mange og komplekse problemer er i sagens natur sværere at hjælpe ind på arbejdsmarkedet end borgere med færre eller ingen problemer ud over ledighed. Sammensætningen af borgere har således betydning for indsatsens virkning.
- 2) *'Evaluerings- og opfølgningssammenhæng'*. Nogle indsatser skal lede direkte over i beskæftigelse, mens andre blot er et trin på vejen. Hvis indsatsen ikke leder direkte over i enten subsidieret eller ordinær beskæftigelse/uddannelse, er evaluering og opfølgning afgørende både undervejs i aktiveringen og ved overgangen til jobcenteret for at sikre kontinuitet. Indsatser, som

eksempelvis skal afhjælpe problemer omkring hverdagsmestring, kan således virke på den korte bane, men miste deres effekt på længere sigt, hvis der ikke sikres en god overgang til det næste led i indsatskæden. Det er således ikke alene evaluering og opfølgning i den konkrete indsats, som har betydning for beskæftigelseseffekten, mens derimod den sammenhæng, som skabes igennem hele forløbet på jobcenteret.

- 3) *Fysiske rammer.* De fysiske rammer, som indsatserne foregår i, har betydning på flere måder. Kontekstens ry og renommé og overensstemmelse med de virksomme mekanismer kan understøtte outcomes, mens andre kan begrænse dem. En indsats uden tilstrækkelige ressourcer kan eksempelvis betyde, at en relationsmekanisme ikke er mulig at skabe, fordi borgeren og medarbejderne ikke mødes ofte nok til at skabe en sådan relation. Eller meget formelle rammer eller konfliktende roller blandt beskæftigelsesmedarbejderne kan være begrænsende. Graden af social og professionel inklusion af de ledige antages også at have en betydning for mekanismernes virkning. Betydningen af inklusion er alene testet kvantitativt i forhold til virksomhedspraktik, men oplevelsen af inklusion har formentlig også betydning for udbyttet af kommunale beskæftigelsesprojekter. Nogle indsatser vil givetvis også være påvirket af volumen/antallet af ledige. Nogen indsatser virker formentlig lige godt, uanset hvor mange ledige, der er, mens andre påvirkes af det samlede antal eller flow af ledige, som har været igennem, fx i forhold til at blive vel modtaget blandt ordinært ansatte på en virksomhed.

De mekanismer, der peges på i denne afhandling, kan ikke ses som en udtømmende liste, men er dog et kvalificeret bud på, hvilke mekanismerne og moderatorer som får indsatser over for ikke-arbejdsmarkedssparate ledige til at virke.

7.2. BETYDNING FOR FORSKNING OG PRAKSIS

De mange års erfaringer med beskæftigelsesindsatser i Danmark viser, at der ikke er nogen mirakelkure i beskæftigelsespolitikken over for gruppen af ikke-arbejdsmarkedssparate ledige. På trods af det seneste årtis mange reformer er antallet af kontanthjælps- og uddannelseshjælpsmodtagere stort set uændret (Andersen et al., 2017). Beskæftigelsespolitikken har i perioden været stærkt præget af intentionen om evidensbaseret politik, hvor effektevalueringer og randomiserede kontrollerede forsøg (RCT) har haft forrang for andre typer af viden (Andersen et al., 2017; Andersen & Randrup, 2017). Effektevalueringerne har som oftest peget på de virksomhedsrettede indsatser som de mest effektive til at få borgernes i beskæftigelse i sammenligning med kommunale beskæftigelsesprojekter. Med et snævert blik for kvantitative evalueringer af beskæftigelseseffekter risikerer man imidlertid at overse al den værdifulde viden, som kommer fra den kvalitativ forskning samt overse kortsigtede virkninger af beskæftigelsesindsatser og forklaringer knyttet til kontekstuelle forhold. Indsatserne i sig selv har stor betydning for udfaldet, men hvordan de gennemføres og

for hvem spiller også en afgørende rolle, og der er derfor behov for forskning, som kan give indsigt i ikke alene, hvilke instrumenter der er anvendt, men også, hvordan de er implementeret (Andersen et al., 2017).

I afhandlingen er det demonstreret, hvordan det med en tilgang som virkningsevaluering er muligt at forene viden fra kvalitative studier med kort- og langsigtede beskæftigelseseffekter. Virkningsevaluering kan således yde et væsentligt bidrag som brobygger mellem de metodiske tilgange på beskæftigelsesområdet. Artikel 1 vises eksempelvis, hvordan der på baggrund af kvalitative studier kan udledes programteorier for, hvordan indsatser med virksomhedspraktik virker og dermed skabes et bedre udgangspunkt for at vurdere kvaliteten af den enkelte praktik. Denne viden gør det også muligt at teste mekanismerne og moderatorerne i større skala. Artikel 2 giver således belæg for at konkludere, at det ikke alene handler om at få de ledige i virksomhedspraktik, men at det derimod er afgørende for den efterfølgende beskæftigelseseffekt, at de kommer i en virksomhedspraktik, hvor der er mulighed for at blive socialt og professionelt inkluderet. Social og faglig inklusion bliver således væsentlige kvalitetsparametre for den gode virksomhedspraktik.

Ydermere betyder sammenhængen og overgange mellem indsatser også meget for indsatser målrettet ikke-arbejdsmarkedssparate ledige, da den enkelte indsats ofte kun er et skridt på vejen mod beskæftigelse. Det kan derfor diskuteres, om indsatser målrettet ikke-arbejdsmarkedssparate ledige bør evalueres på baggrund af delmål, så som om de er blevet mere arbejdsmarkedssparate, i stedet for beskæftigelse, når en så forholdsvis lille gruppe rent faktisk overgår *direkte* til beskæftigelse. Her viser artikel 3, at de ikke-arbejdsmarkedssparate lediges hverdagsmestring blev signifikant forbedret, mens de deltog i indsatsen, men faldt igen efter afslutningen af det kommunale beskæftigelsesprojekt. Det viser, at arbejdsmarkedssparathed er et flydende fænomen, og at indsatsernes succes derfor er afhængig af en sammenhængende indsats, så den ny/gen-erhververede hverdagsmestring ikke mistes igen. Det er som sagt ikke muligt at træffe bastante konklusioner på baggrund af et dybdegående caesstudie, men der er grund til at undersøge nærmere, hvordan kommunale beskæftigelsesprojekter virker, og hvilke resultater de skaber på kort sigt, fx i form af hverdagsmestring.

På baggrund af afhandlingen kan det således konkluderes, at der med et fokus alene på beskæftigelseseffekt er risiko for at skabe blinde punkter i forhold at forstå, hvorfor indsatser virker eller ikke gør det. Der er dermed grund til at tro, at et øget blik for de virksomme mekanismer i indsatserne og de kontekstforhold, som aktiverer dem, kan være med til at forbedre beskæftigelsesindsatsen fremover. Ydermere vil evalueringer målrettet delmål på vejen mod beskæftigelse også kunne bidrage til et mere nuanceret billede af, om indsatserne rent faktisk virker eller ej.

LITTERATURLISTE

- Allison, P. D. (2003). Missing Data Techniques for Structural Equation Modeling. *Journal of Abnormal Psychology*, 112(4), 545–557. <https://doi.org/10.1037/0021-843X.112.4.545>
- Andersen, J., & Larsen, J. E. (2016). Empowerment. I I. H. Møller & J. E. Larsen (red.), *Social Politik* (4. udgave, s. 583–604). København: Hans Reitzels Forlag.
- Andersen, N. A., Caswell, D., & Larsen, F. (2017). A New approach to Helping the hard-to-place Unemployed. *European Journal of Social Security*, 19(4), 335–352. <https://doi.org/10.1177/1388262717745193>
- Andersen, N. A., & Randrup, A. G. (2017). Evidensbaseret Politikudvikling – Viden som oplysning eller indskrænkning af beskæftigelsespolitikken? *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 19. årg.(2), 41–56.
- Antoft, R., & Salomonsen, H. H. (2012). Det kvalitative casestudium - introduktion til en forskningsstrategi. I R. Antoft, M. H. Jacobsen, A. Jørgensen, & S. Kristiansen (red.), *Håndværk & horisonter - Tradition og nytænkning i kvalitativ metode* (p. 333). Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Arendt, J. N. (2013). *Effekter af kurser med vejledning og særligt tilrettelagt opkvalificering for ledige - En oversigt over danske og internationale kvantitative studier*. København K: KORA, Det Nationale Institut for Kommuner og Regions Analyse og Forskning.
- Arendt, J. N., Andersen, H. L., & Saaby, M. (2016). *Measuring employability trajectories among social welfare recipients - Måling af aktivitetsparate lediges vej mod beskæftigelse*. København K: KORA, Det Nationale Institut for Kommuner og Regions Analyse og Forskning.
- Astbury, B., & Leeuw, F. L. (2010). Unpacking Black Boxes: Mechanisms and Theory Building in Evaluation. *American Journal of Evaluation*, 31(3), 363–381. <https://doi.org/10.1177/1098214010371972>
- Baron, R., & Kenny, D. (1986). The moderator-mediator variable distinction in social psychological research. *Journal of Personality and Social Psychology*, 51(6), 1173–1182. <https://doi.org/10.1037/0022-3514.51.6.1173>
- Bay, H., & Rathlev, J. (2017). Population og stikprøver. I M. Frederiksen, P. Gundelach, & R. Skovgaard Nielsen (red.), *Survey - Design, stikprøve, spørgeskema, analyse* (s. 31–54). København: Hans Reitzels Forlag.

- Beskæftigelsesministeriet. (2002). Aftale om "Flere i arbejde." [http://www.bm.dk/graphics/Dokumenter/Presse og nyheder/Kampagner/Flere i arbejde/forlig_endelig_aftaletekst.pdf](http://www.bm.dk/graphics/Dokumenter/Presse%20og%20nyheder/Kampagner/Flere%20i%20arbejde/forlig_endelig_aftaletekst.pdf)
- Beskæftigelsesministeriet. (2010a). Aftale mellem regeringen (V og K), DF, LA og KD - En aktiv beskæftigelsesindsats, der virker. [http://bm.dk/~media/BEM/Files/Dokumenter/Pressemeddelelser/2010/Aftalet ekst-En beskaeftigelsesindsats der virker.ashx](http://bm.dk/~media/BEM/Files/Dokumenter/Pressemeddelelser/2010/Aftalet%20ekst-En%20beskaeftigelsesindsats%20der%20virker.ashx)
- Beskæftigelsesministeriet. (2010b). Aftale om en ny og effektiv beskæftigelsesindsats. Hentet 10. marts 2018, fra [http://bm.dk/da/Aktuelt/Politiske aftaler/Ny og effektiv beskaeftigelsesindsats.aspx#](http://bm.dk/da/Aktuelt/Politiske%20aftaler/Ny%20og%20effektiv%20beskaeftigelsesindsats.aspx#)
- Beskæftigelsesministeriet. (2010c). Politisk aftale: Slut med nytteløs aktivering - ledige skal ud på virksomhederne. Hentet 10. marts 2018, fra [http://bm.dk/da/Aktuelt/Pressemeddelelser/Arkiv/2010/11/Politisk aftale Slut med nytteloes aktivering ledige skal ud paa virksomhederne.aspx](http://bm.dk/da/Aktuelt/Pressemeddelelser/Arkiv/2010/11/Politisk%20aftale%20Slut%20med%20nytteloes%20aktivering%20ledige%20skal%20ud%20paa%20virksomhederne.aspx)
- Beskæftigelsesministeriet. (2013). Aftale mellem Regeringen (Socialdemokraterne, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti) og Venstre, Dansk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance, Aftale om en reform af kontanthjælpssystemet – flere i uddannelse og job. [http://bm.dk/da/Aktuelt/Politiske aftaler/Aftale om en reform af kontanthjaelpssystemet.aspx](http://bm.dk/da/Aktuelt/Politiske%20aftaler/Aftale%20om%20en%20reform%20af%20kontanthjaelpssystemet.aspx)
- Beskæftigelsesministeriet. Bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, Pub. L. No. LBK nr 1342 af 21/11/2016, 1 (2016). Danmark.
- Beskæftigelsesministeriet. Bekendtgørelse af lov om aktiv socialpolitik, Pub. L. No. LBK nr 269 af 21/03/2017 (2017). Danmark.
- Blamey, a., & Mackenzie, M. (2007). Theories of change and realistic evaluation: peas in a pod or apples and oranges?, 439–455. <https://doi.org/10.1177/1356389007082129>
- Blom, B., & Moren, S. (2010). Explaining Social Work Practice -- The CAIMeR Theory. *Journal of Social Work*, 10(1), 98–119. <https://doi.org/10.1177/1468017309350661>
- Bredgaard, T. (2013). Projektbeskrivelse for samfinansieret ph.d.-forløb mellem Institut for Statskundskab og Thisted kommune - Hvad virker i beskæftigelsesindsatsen for ikke-arbejdsmarkedsparede ledige? Aalborg: Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet.

- Bredgaard, T., Drejer, I., & Nielsen, K. (2016). Målopfyldelsesevaluering og effektevaluering. I T. Bredgaard (Ed.), *Evaluering af offentlig politik og administration* (s. 283–306). København: Hans Reitzels Forlag.
- Bredgaard, T., & Halkjær, J. L. (2016). Employers and the Implementation of Active Labor Market Policies. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 6(1), 47. <https://doi.org/10.19154/njwls.v6i1.4909>
- Bredgaard, T., & Hansen, C. (2012). Hvordan virker aktiveringsindsatsen for unge kontanthjælpsmodtagere med problemer udover ledighed? *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 14 årg.(nr. 1), 73–94.
- Bredgaard, T., Jørgensen, H. H., Madsen, R., Dahl, M. R., & Hansen, C. (2011a). *Hvad virker i aktiveringsindsatsen?* Udarbejdet for Beskæftigelsesregion Nordjylland: ForskningsCenter for Evaluering og NewInsight.
- Bredgaard, T., Jørgensen, H., Madsen, P. K., & Rasmussen, S. (2011b). *Dansk arbejdsmarkedspolitik*. København Ø: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bredgaard, T., Jørgensen, H., Madsen, P. K., & Rasmussen, S. (2017). *Dansk arbejdsmarkedspolitik* (2nd ed.). København Ø: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bredgaard, T., Salado-Rasmussen, J., & Sieling-Monas, S. M. (2016). Virkningsevaluering. I T. Bredgaard (Ed.), *Evaluering af offentlig politik og administration* (s. 238–265). København: Hans Reitzels Forlag.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (4th ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Caliendo, M., & Kopeinig, S. (2005). *Some Practical Guidance for the Implementation of Propensity Score Matching* (DIW Discussion Papers, No. 485). <http://hdl.handle.net/10419/18336%0AStandard-Nutzungsbedingungen>:
- Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2015). *What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations*. Discussion Paper No. 9236 - Iza Working Papers. <https://doi.org/10.3386/w21431>
- Caswell, D. (2005). *Handlemuligheder i socialt arbejde – et casestudie om kommunal frontlinjepraksis på beskæftigelsesområdet*. Ph.d.-afhandling. Roskilde: Roskilde Universitetscenter og akf.
- Caswell, D. (2017). Socialt arbejde på beskæftigelsesområdet - håndteringen af de ikke-arbejdsmarkedsparete. I J. Guldager & M. Skytte (red.), *Socialt arbejde -*

- teorier og perspektiver* (2. udgave, s. 246–275). København: Akademisk Forlag.
- Caswell, D., Dall, T., & Madsen, M. B. (2015). Social- og beskæftigelsespolitikken på vej ud af jernburet? *Uden for Nummer, Tidsskrift for Forskning Og Praksis I Socialt Arbejde*, 30(16), 4–13. <https://issuu.com/socialrdg/docs/30-udenfornummer/2>
- Clement, S. L. (2017). I respondentens sted: Forståelse, viden og hukommelse. I M. Frederiksen, P. Gundelach, & R. Skovgaard Nielsen (red.), *Survey - Design, stikprøve, spørgeskema, analyse* (s. 101–114). København: Hans Reitzels Forlag.
- Crépon, B., & van den Berg, J. (2016). *Active Labor Market Policies. IZA Discussion paper NO. 10321*. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=641561
- Dahler-Larsen, P. (2013). *Evaluering af projekter - og andre ting, som ikke er ting*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Dahler-Larsen, P., & Krogstrup, H. K. (2003). *Nye veje i evaluering - håndbog i tre evalueringsmodeller*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Dalkin, S. M., Greenhalgh, J., Jones, D., Cunningham, B., & Lhussier, M. (2015). What's in a mechanism? Development of a key concept in realist evaluation. *Implementation Science*, 10(1), 1–7. <https://doi.org/10.1186/s13012-015-0237-x>
- Danneris, S. (2016). *Er du klar til at arbejde? Et kvalitativt forløbsstudie af forandringer i arbejdsmarkedspartnerskabet blandt kontanthjælpsmodtagere på kanten af arbejdsmarkedet. Ph.d.-afhandling*. Aalborg: Aalborg Universitet.
- De Økonomiske Råd. (2012). *Dansk Økonomi, Efterår 2012, Konjunkturvurdering, Arbejdsmarkedspolitik i høj- og lavkonjunktur*. <https://www.dors.dk/vismandsrapporter/dansk-okonomi-eftesar-2012>
- Duedahl, P. (2012). Opstøvningskunst - en introduktion til dokumentarisk metode. I R. Antoft, M. H. Jacobsen, A. Jørgensen, & S. Kristiansen (red.), *Håndværk & horisonter - Tradition og nytænkning i kvalitativ metode* (s. 58–83). Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Ebsen, F., & Guldager, J. (2002). Kommunal klassificering af langtidsarbejdsløse. I M. Järvinen, J. E. Larsen, & N. Mortensen (red.), *Det magtfulde møde mellem system og klient* (s. 61–80). Århus N: Aarhus Universitetsforlag.
- Elster, J. (2015). *Explaining social behavior: More nuts and bolts for the social*

- sciences* (2nd ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/CBO9781107763111>
- Erhvervs- og Vækstministeriet. (2017). Aftale mellem regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre om erhvervs- og iværksætterinitiativer.
<https://www.regeringen.dk/publikationer-og-aftaletekster/aftale-om-erhvervs-og-ivaerksaetterinitiativer/>
- Eskelinen, L., & Olesen, S. P. (2010). *Beskæftigelsesindsatsen og dens virkninger set fra kontanthjælpsmodtagernes perspektiv*. København V: AKF, Anvendt Kommunal Forskning.
- Fitzpatrick, J. L., Sanders, J. R., & Worthen, B. R. (2004). *Program Evaluation - Alternative Approaches and Practical Guidelines* (3rd ed.). Boston: Pearson Education.
- Flick, U. (2007). *Designing Qualitative Research*. (U. Flick, Ed.). London: Sage Publications.
- Flyvbjerg, B. (2015). Fem misforståelser om casestudiet. I S. Brinkmann & L. Tanggaard (red.), *Kvalitative Metoder - En grundbog* (2. udgave, s. 497–520). København: Hans Reitzels Forlag.
- Frederiksen, M. (2015). Mixed Methods-forskning. I S. Brinkmann & L. Tanggaard (red.), *Kvalitative Metoder - En grundbog* (2. udgave, s. 197–213). København: Hans Reitzels Forlag.
- Freundt, J. P. (1983). Explanation of variation and detection of covariation - The Purpose and Logic of Comparative Analysis. *Comparative Political Studies*, 16(2), 255–272.
- Funnell, S. C., & Rogers, P. J. (2011). *Purposeful Program Theory - Effective use of theories of change and logic models*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Goul Andersen, J., Larsen, C. A., & Jensen, J. B. (2003). *Marginalisering og velfærdspolitik - Arbejdsløshed, jobchancer og trivsel*. København K: Frydenlund.
- Goul Andersen, J., & Pedersen, J. J. (2007). *Continuity and change in Danish active labour market policy: 1990-2007. The battlefield between activation and workfare* (No. 2007–54). Centre for Comparative Welfare Studies (CCWS) Working paper. Aalborg.

- Graversen, B. K. (2011). *Tættere på arbejdsmarkedet? Om effektmåling af beskæftigelsesindsatsen for ikke-arbejdsmarkedssparate ledige*. København: SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Graversen, B. K. (2012). *Effekter af virksomhedsrettet aktivering for udsatte ledige - En litteraturoversigt*. København: SFI, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Guldager, J. (2017). Kundskabsformer og metodeforståelse. I J. Guldager & M. Skytte (red.), *Socialt arbejde - teorier og perspektiver* (2. udgave, s. 182–211). København: Akademisk Forlag.
- Guldager, J., & Skytte, M. (2017). *Socialt arbejde - teorier og perspektiver*. (J. Guldager & M. Skytte, Eds.) (2. udgave). København: Akademisk Forlag.
- Hansen, A. (2004, May). Reva slås med myterne. Hentet 5. oktober 2017, fra <https://nordjyske.dk/nyheder/reva-slaas-med-myterne/eaca7562-00cd-4d7c-9b93-46f21d33982c>
- Hansen, C. D., Møberg, R. J., Gundelach, P., & Hermansen, J. (2017). Efterbehandling af data. I M. Frederiksen, P. Gundelach, & R. Skovgaard Nielsen (red.), *Survey - Design, stikprøve, spørgeskema, analyse* (s. 167–187). København: Hans Reitzels Forlag.
- Hansen, C., Dahl, M. R., & Bredgaard, T. (2011). *Håndbog i virkningsevaluering - inden for beskæftigelsesområdet*. Udarbejdet for Beskæftigelsesregion Nordjylland: ForskningsCenter for Evaluering og NewInsight.
- Hedstrom, P., & Swedberg, R. (1996). Social Mechanisms. *Acta Sociologica*, 39(3), 281–308.
- Henriksen, A. C. (2010). *Veje til beskæftigelse - En kvalitativ undersøgelse af indsatser over for ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere*. København: SFI, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Hermansen, J. (2017). Test af spørgeskemaer. I M. Frederiksen, P. Gundelach, & R. S. Nielsen (red.), *Survey - Design, stikprøve, spørgeskema, analyse* (s. 137–166). København: Hans Reitzels Forlag.
- Hohnen, P., Mortensen, M. D., & Klitgaard, C. (2007). *Den korteste vej til arbejdsmarkedet - En kvalitativ undersøgelse af indsatsen over for ikke-arbejdsmarkedssparate ledige*. København: SFI, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd. <https://en.sfi.dk/publications/the-shortest-route-to-the-labour-market-5406/>

- Horvath, A. O., & Greenberg, L. S. (1994). *The working alliance - Theory, research and practice*. Wiley.
- Hubble, M. A., Duncan, B. L., & Miller, S. D. (1999). *The heart and soul of change - What works in therapy*. London: American Psychological Association.
- Ibsen, F., & Stamhus, J. (2016). *Arbejdsmarkedsøkonomi*. København K: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jespersen, J. (2004). Kritisk realisme - teori og praksis. I L. Fuglsang & P. B. Olsen (red.), *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne - På tværs af fagkulturer og paradigmer* (2. udgave, s. 145–178). Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Jespersen, S. T., Munch, J. R., & Skipper, L. (2008). Costs and benefits of Danish active labour market programmes. *Labour Economics*, 15(5), 859–884. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2007.07.005>
- Jobindsats.dk. (2017). Jobindsats - Data om arbejdsmarkedet, Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering. Hentet 29. december 2017, fra www.jobindsats.dk
- Järvinen, M., Larsen, J. E., & Mortensen, N. (2002). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. (M. Järvinen, J. E. Larsen, & N. Mortensen, Eds.). Århus N: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørgensen, T. M. (2009). *Arbejdsmarkedspolitik* (8. udgave). København Ø: Handelshøjskolens Forlag.
- KL. (2016). *Brug nøgletal i styringen - kend din kommune*. København S. http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_71609/cf_202/Brug_nøgletal_i_styringen_-_Kend_din_kommune_2015.PDF
- Koch-udvalget. (2014). *Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats: Veje til job - En arbejdsmarkedsindsats med mening*. <http://bm.dk/da/Aktuelt/Pressemeddelelser/Arkiv/2014/02/koch-udvalget.aspx>
- Koch-udvalget. (2015). *Nye veje mod job - for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet*. Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats. [http://bm.dk/da/Aktuelt/Pressemeddelelser/Arkiv/2015/03/Regeringen har modtaget Kochudvalgets anbefalinger.aspx](http://bm.dk/da/Aktuelt/Pressemeddelelser/Arkiv/2015/03/Regeringen_har_modtaget_Kochudvalgets_anbefalinger.aspx)
- Kristiansen, S. (2012). Etik og feltarbejde - Udfordringer og dilemmaer i sociologisk praksis. I R. Antoft, M. H. Jacobsen, A. Jørgensen, & S. Kristiansen (red.),

- Håndværk & horisonter - Tradition og nytænkning i kvalitativ metode* (s. 226–248). Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Krogstrup, H. K. (2006). *Evalueringsmodeller* (2. udgave). København: Hans Reitzels Forlag.
- Kvale, S. (1997). *Interview - En introduktion til det kvalitative forskningsinterview*. København K: Hans Reitzels Forlag.
- Larsen, F. (2009). *Kommunal beskæftigelsespolitik: Jobcentrenes implementering af beskæftigelsesindsatsen i krydsfeltet mellem statslig styring og kommunal autonomi*. København: Frydenlund Academic.
- Larsen, F. (2011). Ny beskæftigelsespolitik via administrative reformer? *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 13, 40–55.
- Larsen, F., Abildgaard, N., Bredgaard, T., & Dalsgaard, L. (2001). *Kommunal aktivering - Mellem disciplin og integration*. Aalborg: Center for arbejdsmarkedsforskning og Aalborg Universitetsforlag.
- Lechner, M. (1999). Earnings and Employment Effects of Continuous Off-the-Job Training in East Germany after Unification. *Journal of Business & Economic Statistics*, 17(1), 74–90. <https://doi.org/10.2307/1392240>
- Lindegaard Andersen, H., & Nielsen Arendt, J. (2015). *Økonomiske incitamenter i beskæftigelsespolitikken - En litteraturoversigt*. København: KORA, Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning.
- Lolle, H. (2003). *Multilevel analyse i SPSS 11.5*. Aalborg: Særtryk fra Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.
- Merton, R. K. (1948). The Self-Fulfilling Prophecy. *The Antioch Review*, 8(2), 193–210.
- Munk, M. D. (2008). Metoder til at måle kausale effekter af socialpolitiske indsatser. *Dansk Sociologi*, 19(1), 55–73.
- Munk, V. S. (2017). Rammer for socialt arbejde på arbejdsmarkedsområdet - et eksempel. I J. Guldager & M. Skytte (red.), *Socialt arbejde - teorier og perspektiver* (2. udgave, s. 276–287). København: Akademisk Forlag.
- Nielsen, J., & Højbjerg, R. (2017). *Litteraturreview om progression for ikke-arbejdsmarkedsparate ledige*. København K. https://www.kora.dk/media/7707197/10947_litteraturreview-om-progression-

for-ikke-arbejdsmarkedspare-ledige.pdf

- Nøgletal.dk. (2017). Økonomi- og Indenrigsministeriets Kommunale Nøgletal. Hentet 29. December 2017, fra <http://www.noegletal.dk>
- OECD. (2017). Active Labour Market Policies: Connecting People with Jobs. Hentet 28. december 2017, fra <http://www.oecd.org/employment/activation.htm>
- Olesen, S. P. (2007). *Møder mellem kontanthjælpsmodtagere og sagsbehandlere - kulegravning af kontanthjælpsområdet, Forskningsgennemgang*. Aarhus C: Den Sociale Højskole i Aarhus.
- Panduro, B. (2017). *Personaleomsætningen i kommunerne*. København K: Det nationale Forsknings- og analysecenter for velfærd (VIVE).
- Patton, M. Q. (2010). *Developmental Evaluation - Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use*. New York: Guilford Publications.
- Paul, K. I., & Moser, K. (2009). Unemployment impairs mental health: Meta-analyses. *Journal of Vocational Behavior*, 74(3), 264–282. <https://doi.org/10.1016/j.jvb.2009.01.001>
- Pawson, R. (2006). *Evidence-Based Policy: A Realist Perspective*. London: SAGE Publications Ltd.
- Pawson, R. (2013). *The Science of Evaluation, A Realist Manifesto*. London: SAGE Publications Ltd.
- Pawson, R., & Manzano-Santaella, a. (2012). A realist diagnostic workshop. *Evaluation*, 18, 176–191. <https://doi.org/10.1177/1356389012440912>
- Pawson, R., & Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*. London: SAGE Publications Ltd.
- Pedersen, P. J., & Smith, N. (2016). Øget vækst i Danmark – flere hænder eller nye instrumenter? *Samfundsøkonomen*, (4), 18–23.
- Proctor, S. L., & Herschman, P. L. (2015). Client-Directed Outcome-Informed Work : An Overview. *The New School Psychology Bulletin*, 12(1).
- Rigsrevisionen. (2010). *Beretning til Statsrevisorerne om effekten af aktivering af ikke-arbejdsmarkedspare kontanthjælpsmodtagere*. København K.
- Rosholm, M., & Svarer, M. (2008). The threat effect of active labour market

- programmes. *Scandinavian Journal of Economics*, 110(2), 385–401.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9442.2008.00544.x>
- Rosholm, M., & Svarer, M. (2011). *Effekter af virksomhedsrettet aktivering i den aktive arbejdsmarkedspolitik*. <https://star.dk/media/1332/effekter-af-virksomhedsrettet-aktivering.pdf>
- Rosholm, M., & Svarer, M. (2012). *Overordnede effekter af aktiv arbejdsmarkedspolitik*.
- Rosholm, M., Sørensen, K. L., & Skipper, L. (2017). *BIP indikatorer og jobsandsynlighed*. København S: Væksthusets Forskningscenter.
<http://vaeksthusets-forskningscenter.dk/wp-content/uploads/2017/01/BIP-Indikatorer-og-jobsandsynlighed.pdf>
- Salado-Rasmussen, J., & Bredgaard, T. (2016). Virkningssyntese – en alternativ tilgang til metaanalyse. *Økonomi Og Politik*, 3(årgang 89), 68–82.
- Scott, W. R. (2001). *Institutions and Organizations* (2nd ed.). Sage Publications.
- Skipper, L. (2010). *En mikroøkonometrisk evaluering af den aktive beskæftigelsesindsats*. København: AKF, Anvendt KommunalForskning.
- Skipper, L. (2014). *Effektivitetsudvikling af aktivering*. København K: KORA, Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning.
- Skytte, M. (2017). Socialt arbejde. I J. Guldager & M. Skytte (red.), *Socialt arbejde - teorier og perspektiver* (2. udgave, s. 12–51). København: Akademisk Forlag.
- Sloane, P., Latreille, P., & O’Leary, N. (2013). *Modern labour economics*. New York: Routledge.
- Stigaard, M. V., Sørensen, M. F., Winter, S. C., Friisberg, N., & Henriksen, A. C. (2006). *Kommunernes beskæftigelsesindsats*. København: SFI, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Torfig, J. (2004). *Det stille sporskifte i velfærdsstaten - En diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse (Magtudredningen)*. Aarhus: Århus Universitetsforlag.
- Vedung, E. (1997). *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.
- Vedung, E., & Dahlberg, M. (2013). *Demokrati och brukarutvärdering*. Lund:

Studentlitteratur.

- Væksthuset. (2017). Beskæftigelses Indikator Projektet. Hentet 30. august 2017, fra <http://vaeksthusets-forskningscenter.dk/projects/beskaeftigelses-indikator-projektet/>
- Weibel, K., & Madsen, M. B. (2012). *Delt viden - Aktiveringsindsatsen for ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere*. København: SFI, Det nationale Forskningscenter for velfærd.
- Wooldridge, J. M. (2000). *Introductory Econometrics - A Modern Approach*. South-Western, Thomson Learning.
- Wooldridge, J. M. (2002). *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. Cambridge: The MIT Press.
- Yin, R. K. (1981). The Case Study as a Serious Research Strategy. *Knowledge*, 3(1), 97–114. <https://doi.org/10.1177/107554708100300106>
- Økonomi- og Indenrigsministeriet. (2015). Aftale om reform af refusionssystemet og tilpasninger i udligningssystemet. Økonomi og Indenrigsministeriet.

ARTIKLER

Artikel 1

Salado-Rasmussen, J., & Bredgaard, T. (2016). *Virkningssyntese – en alternativ tilgang til metaanalyse*. Økonomi og Politik, 3 (årgang 89), 68–82.

Artikel 2

Salado-Rasmussen, Julia: What makes workplace experience programmes work? A study of the mechanisms creating change.

Artikel 3

Salado-Rasmussen, Julia: De virksomme mekanismer i kommunale beskæftigelsesprojekter - Et dybdegående casestudie.

Virkningssyntese – en alternativ tilgang til metaanalyse

**Julia Salado-Rasmussen, Ph.d.-stipendiat, jsr@dps.aau.dk og
Thomas Bredgaard, lektor, Ph.d., thomas@dps.aau.dk
Center for Arbejdsmarkedsforskning (CARMA) og Forskningscenter
for Evaluering (FCE), Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet¹**

Virkningssyntese er en ny tilgang og metode til at gennemføre metaanalyser af offentlige indsatser på. Metoden er udviklet af evalueringsforskeren Ray Pawson og er en videreudvikling af »realistisk evaluering«, som i Danmark er kendt under betegnelsen »virkningsevaluering«. Virkningssyntese er ikke tidligere testet i forhold til evaluering af dansk politik og forvaltning. Vi afprøver i denne artikel virkningssyntese i forhold til brugen af virksomhedspraktik for kontanthjælpsmodtagere i beskæftigelsesindsatsen. Der er generelt evidens for, at virksomhedspraktik virker, men vi mangler systematisk viden om, hvorfor, for hvem og under hvilke omstændigheder. Dette er en afgørende viden for at målrette og effektivisere brugen af virksomhedspraktik. Vi når i artiklen frem til, at virkningssyntese er et kvalificeret alternativ til kvantitativ metaanalyse og især er frugtbart i forhold til komplekse indsatser på social- og velfærdsområdet.

En ny kvalitativ tilgang til metanalyse

Metaanalyser bliver i stigende omfang brugt til evaluering af offentlige indsatser og politikker (Baadsgaard og Krogstrup, 2016). Det skyldes blandt andet en forventning om, at politisk og administrative beslutninger skal evidensbaseres i den aktuelt bedste og mest sikre viden om, hvad der virker (Pawson, 2006, 2013). Den traditionelle tilgang til metaanalyse er kvantitative metaanalyser. De bedst kendte eksempler på kvantitative metaanalyser herhjemme er Cochrane-reviews,

som anvendes på sundhedsområdet, Campbell-reviews, som anvendes på socialområdet, og Clearinghouse for uddannelsesforskning. På beskæftigelsesområdet, som er vores case i denne artikel, anvendes kvantitative metaanalyser også i stigende omfang, f.eks. i forbindelse med Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekrutterings (STAR) opbygning af en kvantitativ videnbank (www.jobeffekter.dk) og adskillige litteraturstudier for forskellige indsatser og målgrupper (se www.star.dk). STAR anvender sin egen evidensskala, som tager udgangspunkt i »evidenshierarkiet« med randomiserede kontrollerede forsøg i toppen.

Der er mange kritikere af denne form for kvantitativ metaanalyse. Kritikerne fremhæver, at evidensbevægelsen og især randomiserede kontrollerede forsøg (RCT) ikke indfrier løfterne om at tilvejebringe universel og sikker viden. For det første påpeger kritikerne, at resultaterne af kvantitative effektstudier ofte er indbyrdes modstridende, og dermed vanskelige at akkumulere (Pawson og Tilley, 1997; Pawson, 2006, 2013; Snilstveit, 2012). For det andet fremhæver de, at kvantitativ metaanalyse ikke kan favne komplekse interventioner, og at metoden dermed tilbyder forsimplede løsninger på komplekse problemstillinger (Dahler-Larsen og Krog-

strup, 2003; Dahler-Larsen, 2013; jf. Pawson o.a., 2005). Et sidste kritikpunkt er, at interventioners indhold og gennemførsel bliver en »sort boks«. Det kan dermed ikke besvares, hvorfor og hvordan interventioner virker. Det gør det vanskeligt for politiske beslutningstagere at omsætte evalueringsresultaterne til praktisk politik og beslutninger.

Virkningssyntese er en ny kvalitativ tilgang til metaanalyse, som søger at imødekomme den kvantitative metaanalyses svagheder. Metoden er ikke tidligere afprøvet i forhold til beskæftigelsesindsatsen i Danmark og kun i meget begrænset udstrækning i forhold til andre politik- og forvaltningsområder.² Vi begynder med at introducere virkningssyntese som et alternativ til kvantitativ metaevaluering. Vi beskriver de væsentligste elementer i virkningssyntese og sammenligner løbende med de mere kendte kvantitative metaanalyser. I afsnittene, der følger, tester vi metoden i forhold til et konkret genstandsfelt, nemlig virksomhedspraktik for kontanthjælpsmodtagere, for at undersøge, i hvilken udstrækning den er anvendelig i praksis, og hvilke indsigter metoden giver i sammenligning med konventionel kvantitativ metaanalyse.

Hvad er virkningssyntese?

Virkningssyntese er som sagt et alternativ til konventionelle kvantitative metaanalyser. I en kvantitativ metaanalyse søger evaluator kausal viden om effekterne af indsatser ved

at sammenfatte resultaterne af studier, der benytter metoder, som rangerer højest i »evidenshierarkiet« (Krogstrup, 2011). Øverst i evidenshierarkiet ligger randomiserede kontrollerede forsøg (f.eks. lodtræknings- og dobbeltblindforsøg) og naturlige eksperimenter (kvasi-eksperimenter). Målet er at dokumentere den selvstændige kausale effekt af en given indsats ved at isolere alle andre mulige forklaringer. Det sker gennem etablering af en deltager- og kontrolgruppe enten ved tilfældig lodtrækning (randomisering) eller statistisk kontrol (kvasi-eksperimenter). Når deltager- og kontrolgruppe er identiske, bortset fra at deltagergruppen har deltaget i eksperimentet/indsatsen, så må den observerede effekt alt andet lige skyldes eksperimentet/indsatsen. Kvantitativ metaanalyse gennemføres ud fra en standardiseret protokol for litteratursøgning. I review-protokollen opstilles kriterier for, hvilke studier der skal inkluderes og ekskluderes i analysen. Der inkluderes kun kvantitative effektstudier, hvor der er etableret en eller anden form for kontrolgruppe, imens andre evalueringsformer og kvalitative metoder ekskluderes på forhånd. Når studierne er udvalgt, skal hvert enkelt studie sammenfattes, og den samlede (gennemsnitlige) effekt kvantificeres. Derefter kan det konkluderes, om indsatsen virker eller ej (Pawson, 2006).

De væsentligste forskelle mellem kvantitativ og kvalitativ metaanalyse er opsummeret

Tabel 1. Forskelle mellem kvantitativ og kvalitativ metaanalyse

| | Kvantitativ metaanalyse | Kvalitativ metaanalyse |
|---------------------|---|--|
| Forskningsspørgsmål | Virker det? | Hvad virker for hvem, hvordan og under hvilke omstændigheder? |
| Dataindsamling | Indsamling af kvantitative effektstudier, som lever op til inklusionskriterierne i review-protokollen | Iterativ indsamling af både kvantitative og kvalitative studier, som er relevante i forhold til at opbygge eller teste en programteori |
| Kvalitetsvurdering | Evidenshierarkiet | Relevans og kvalitet i forhold til programteorien |
| Dataanalyse | Sammenfatning af enkeltstudier ud fra evidensskala. | Kvalificering og test af antagelser i programteorien. |

i tabellen nedenfor. Kvantitativ metaanalyse anvendes i systematiske reviews, mens virkningssyntese er et eksempel på kvalitativ metaanalyse.

Kvantitative metaanalyser er kendetegnet ved, (1) at de undersøger effekten af en given indsats eller intervention, (2) at inklusionskriterierne fastsættes i en review-protokol (3) at de anvender metoder, der er placeret højest i evidenshierarkiet, samt (4) at de tilstræber at kvantificere resultaterne og undersøge målgrupper på baggrund af objektive karakteristika som køn, alder og etnicitet.

I forhold til dette adskiller kvalitativ metaanalyse, f.eks. virkningssyntese, sig på følgende punkter ved, (1) at undersøge hvorfor, hvordan og under hvilke omstændigheder effekter opstår, (2) at gennemføre en iterativ indsamlingsproces, hvor nye søgeord kommer til undervejs, (3) ikke at anerkende evidenshierarkiet, men derimod anvende en multimetodologisk tilgang, samt (4) at undersøge virkningerne af indsatser for forskellige målgrupper, som ikke identificeres statistisk på forhånd, men undersøges eksplorativt i evalueringsprocessen.

Virkningssyntese er udviklet af den engelske evalueringsforsker Ray Pawson i midten af 2000-tallet (Pawson o.a., 2005; Pawson, 2006, 2013) som en videreudvikling af den »realistiske evaluering« (Pawson og Tilley, 1997). Pawson kalder metoden »realistisk syntese« for at fastholde familiariteten med »realistisk evaluering«. Vi har valgt betegnelsen »virkningssyntese« for at minde om relationen til den danske version af realistisk evaluering kaldet virkningsevaluering. I Danmark blev virkningsevaluering introduceret fra 2000'ernes begyndelse (Dahler-Larsen og Krogstrup, 2003; Krogstrup, 2003). Sidenhen er metoden blevet udbredt til mange forskellige politikområder (Bredgaard o.a., 2016).

I en virkningssyntese er målet at undersøge,

hvad der gemmer sig under et gennemsnitligt udfald, idet antagelsen er, at nogle indsatser virker for nogle målgrupper under bestemte omstændigheder, men ikke for andre grupper eller under andre omstændigheder. Konteksten er med andre ord afgørende for effekterne af indsatser. Dermed åbner virkningssyntese indsatser »sorte boks«, og undersøger, hvorfor og hvordan indsatser virker. Det muliggør desuden anbefalinger om, hvordan interventioner kan ændres og forbedres. Ligesom i virkningsevaluering er det centrale redskab i en virkningssyntese en (eller flere) programteori(er). Programteorier er eksplicitte antagelser om, hvad der virker for hvem, og under hvilke omstændigheder. Programteorier benævnes på mange måder i evalueringslitteraturen, f.eks. interventions-teorier (Vedung, 2009), CMO-konfigurationer (Pawson og Tilley, 1997; Pawson, 2013), logiske modeller (Funnell og Rogers, 2011), indsatsteorier (Danmarks Evalueringsinstitut, 2009) eller forandringsteorier (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2011; Rambøll, 2010).

Programteorier kan udledes deduktivt eller induktivt (Funnell og Rogers, 2011). Deduktive programteorier opbygges på baggrund af faglig teori og eksisterende litteratur og viden omkring virkningerne af programmer og indsatser på et givent område. Det er den måde, vi anvender programteori på det følgende. Programteorier kan også opbygges induktivt ved i højere grad at tage udgangspunkt i implicitte antagelser om indsatsen. Det kan være medarbejdere, ledere eller brugernes antagelser om indsatsens virkninger eller en blanding imellem dem. En programteori kan således bygge på mange forskellige kilder afhængigt af formålet, f.eks. en litteraturgennemgang, observationer, fagligt materiale, en projektbeskrivelse, politiske udmeldinger, et logisk ræsonnement osv. (Dahler-Larsen, 2013: 121; Funnell og Rogers, 2011: 108).

I en virkningssyntese er den primære kilde en litteraturgennemgang. Virkningssyntesen

tager afsæt i den eksisterende litteratur og viden omkring virkningerne af en given indsats. Det er således en deduktiv tilgang, som sikrer, at den eksisterende faglige og teoretiske viden på et givet område bliver bragt i spil i forhold til programteorien.

I Tabel 2 beskrives faserne i en virkningssyntese (Pawson o.a., 2005; Pawson, 2006). Som det fremgår af beskrivelsen, er det ikke en standardiseret metode eller protokol som i kvantitativ metanalyse, men mere en tilgang og et undersøgelsesdesign, som er multimetodologisk, fleksibelt og pluralistisk. Det er derfor ikke muligt på samme måde som i kvantitativ metanalyse at standardisere forskrifter og reproducere tilgangen. Der overla-

des med andre ord en større grad af skøn og refleksivitet til evaluatør.

Spørgsmålet er nu, om disse idealer kan omsættes i praksis og skabe indsigter, der ikke ville fremgå af en konventionel metaanalyse. Vi tester i det følgende virkningssyntese i forhold til et konkret genstandsfelt, nemlig virksomhedspraktik for kontanthjælpsmodtagere. Casen er valgt af to grunde: (1) kvantitative effektstudier indikerer, at virksomhedspraktik generelt har en positiv beskæftigelseeffekt for deltagerne, men vi mangler præciseringer af for hvem, hvorfor og under hvilke omstændigheder, (2) en specificeret og evidensbase- ret programteori om virksomhedspraktik for kontanthjælpsmodtagere er nødvendig for

Tabel 2. Faserne i en virkningssyntese

| Fase | Formål |
|-------------------------------------|--|
| Identificer problemstillingen | Afgrænsning af virkningssyntesens problemstilling og genstandsfelt samt interventionens formål og kontekst: <ul style="list-style-type: none"> Formulering af nøgleteorier, som skal undersøges: Hvad er de grundlæggende (potentielle) teorier, som antages at få indsatsen til at fungere? Præcisering af formålet med virkningssyntesen, f.eks. at vurdere programteoriens integritet, at bedømme gyldigheden af konkurrerende programteorier, at vurdere programteorien i forskellige kontekster eller vurdere forholdet mellem officielle hensigter og praksis. Løbende revidering af problemstilling og formål. |
| Litteratur- og vidensøgning | Søgning efter relevant viden: <ul style="list-style-type: none"> Baggrundssøgning, løbende fokusering og indsnævring, egentlig søgning efter litteratur til test af delmængde af de udvalgte nøgleteorier og afsluttende søgning, når syntesen er ved at være afsluttet. Inkluder studier, som er relevante i forhold til programteorien. Ekskluder ikke studier på baggrund af anvendte metoder. Stop søgning, når nye studier ikke bidrager med ny viden (kvalitativ mætning/saturation). |
| Kvalitetsvurdering og analyse | Anvendelse af multiple metoder og evalueringsmodeller: <ul style="list-style-type: none"> Studiernes værdi vurderes ud fra, (1) om de kan bidrage til syntesen, (2) er relevante i forhold til programteorien, samt (3) stringente i forhold til test af kausale forbindelser i programteorien Der anvendes ikke en bestemt skabelon (standard) til dataudtræk, men i højere grad notatteknikker og annoteringer. Analysen er iterativ fremfor lineær. |
| Syntese, formidling og anbefalinger | Syntese udarbejdes med henblik på at kvalificere og specificere den oprindelige programteori(er): <ul style="list-style-type: none"> Universel og kontekstafhængig viden er ikke mulig Formidling af resultater og dialog med interessenter omkring revisioner af den oprindelige programteori. |

Kilde: R. Pawson m.fl. (2005).

bedre at målrette og forbedre brugen i praksis. Vi følger faserne i virkningssyntese, som beskrevet ovenfor.

Fase 1. Identificering af problemstillingen

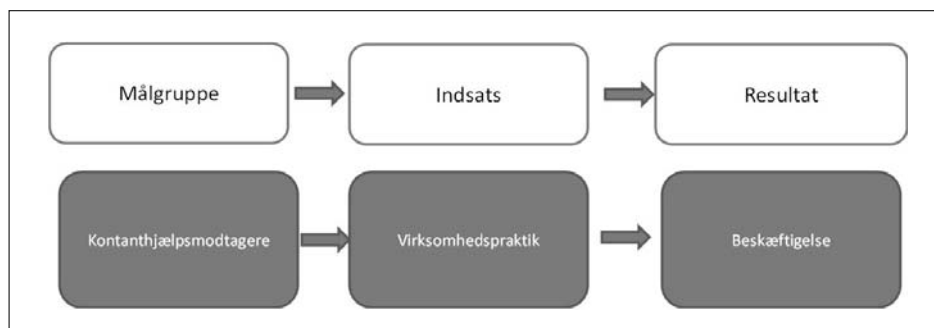
Vi beskriver i det følgende udviklingen i kontanthjælp og virksomhedspraktik. Dernæst formuleres den foreløbige programteori, som undersøges i virkningssyntesen.

Virksomhedspraktik blev indført i beskæftigelseslovgivningen med reformen »Flere i arbejde« fra 2002 og var fra starten rettet mod ledige, som havde vanskeligt ved at opnå ordinær beskæftigelse på arbejdsmarkedet, dvs. personer med problemer ud over ledighed, f.eks. kontanthjælpsmodtagere. Virksomhedspraktik er af kort varighed, typisk mellem 4 og 13 uger, men med mulighed for forlængelse op til 26 uger efter en konkret vurdering. Målgruppen er ledige med behov for afklaring af et beskæftigelsesmål eller mangelfulde faglige, sproglige eller sociale kompetencer, som kun vanskeligt kan opnå beskæftigelse på normale løn- og arbejdsvilkår eller med løntilskud (LBK nr. 807 af 1. juli 2015, kapitel 11). Det vil sige, ledige med problemer udover ledighed, som ikke umiddelbart er arbejdsmarkedssparate. Selvom praktikken foregår på arbejdspladserne, er deltagerne ikke omfattet af de kollektive overenskomster. Der

udbetales ikke løn under praktikforløbet. Deltageren fortsætter således med den offentlige forsørgelse, som vedkommende havde før virksomhedspraktikken. Der er regler i lovgivningen, som skal forhindre, at personer i virksomhedspraktik fortrænger ordinært ansatte. Der kan dog under virksomhedspraktikken udføres arbejde, der ellers ville blive udført som almindeligt lønnet arbejde.

Der har det seneste årti været en markant stigning i både antallet af kontanthjælpsmodtagere og i brugen af virksomhedspraktik (STAR, 2016). I perioden fra finanskrisen i 2008 og indtil 2013 var der en vækst i antallet af kontanthjælpsmodtagere fra 152.000 til 217.000 personer. Der er derefter sket et næsten tilsvarende fald, så der i 2015 var 145.000 personer på kontanthjælp. Faldet siden 2013 skyldes imidlertid primært kontanthjælpsreformen, som medførte, at mange unge kontanthjælpsmodtagere blev overflyttet til ydelsen »uddannelseshjælp« i stedet for kontanthjælp. I 2015 deltog knap 43.000 kontanthjælpsmodtagere i virksomhedspraktik, hvilket omregnet svarede til 7.700 fuldtids-personer. Omkring en tredjedel af deltagerne i virksomhedspraktik kommer i beskæftigelse 12 måneder efter deltagelsen (STAR, 2016). Dette »udslusningsmål« kan imidlertid ikke anvendes til at dokumentere effekten af virk-

Figur 1. Foreløbig programteori for virksomhedspraktik



somhedspraktik, idet vi ikke ved, hvor stor en andel der ville være kommet i beskæftigelse i fravær af virksomhedspraktik (jf. nedenfor, hvor forskellige effektevalueringer på området præsenteres). Med denne viden om virksomhedspraktik for kontanthjælpsmodtagere kan vi skitsere en foreløbig programteori, som undersøges nærmere i syntesen.

Programteorien er simpel. Den antager, at virksomhedspraktik øger beskæftigelsesgraden for kontanthjælpsmodtagere. Forskningsspørgsmålet for den virkningssyntese, som vi gennemfører i det følgende, er således, om denne antagelse holder stik, og i givet fald, hvorfor og hvordan virksomhedspraktik virker. Vi ønsker altså at undersøge programteoriens integritet samt at specificere og kvalificere den simple programteori.

Fase 2. Litteratur- og vidensøgning

Indledningsvis er der foretaget en systematisk bred søgning på Google Scholar på ordet *virksomhedspraktik*. Det er værd at bemærke, at beskæftigelsesindsatsen er ændret løbende gennem årene – ikke mindst siden kontanthjælpsreformen trådte i kraft 1. januar 2014. Indsatsen er derfor i dag indholdsmæssigt anderledes end tidligere, og de inddragne studier, særligt dem af ældre dato, vil derfor bygge på en beskæftigelsesindsats, der er delvis anderledes end i dag. Af denne grund har vi også fortrinsvis anvendt studier fra 2000'erne og frem til i dag. Derudover er der søgt efter studier om virksomhedspraktik i STAR's videnbank »jobeffekter.dk« og gennemført en systematisk gennemgang af publikationer fra fem danske forskningsinstitutioner omhandlende virksomhedspraktik. Efterfølgende er søgningen fokuseret og indsnævret gennem sneboldmetoden, hvor vi har brugt referencerne i en tekst til at lede videre efter interessante studier og potentielle mekanismer.

Søgningsprocessen og videnindsamlingen har været iterativ. Vi har således vekselvirket mellem brede søgninger på indsatsstyper og

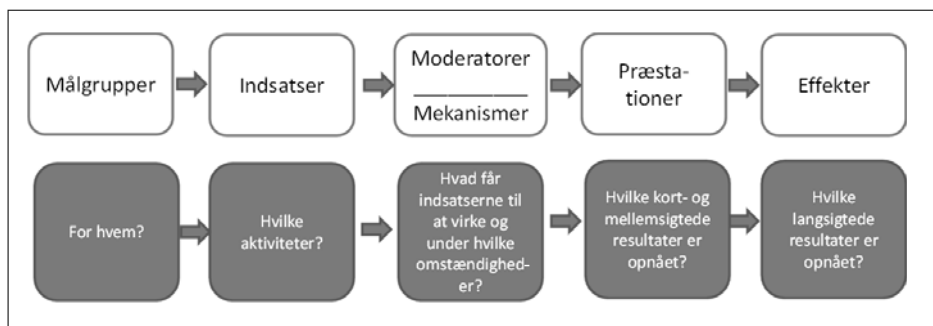
specifikke søgninger efter konkrete mekanismer, som er dukket op undervejs. Eksempelvis dukkede mekanismen »progression« op undervejs i søgningsprocessen. Samtlige tekster blev herefter (gen)læst med progression for øje, uagtet om det blev kaldt fremgang, udvikling eller deslige. Vi har anvendt målrettet sampling efter studier, som kunne belyse programteorien og har således ikke ekskluderet studier på baggrund af anvendte metoder. Mæthedsgraden (saturation) er blevet vurderet løbende i forhold til, om nye studier kunne belyse programteorien yderligere. Litteratursøgningen identificerede over 60 studier. Heraf anvender vi de 20 mest relevante studier. Der er tale om en række eksperimentelle evalueringer (f.eks. effektevalueringer, kontrollerede forsøg, kvasi-eksperimenter, økonometriske modeller og systematiske reviews) og studier, der anvender andre metoder (f.eks. virkningsevaluering, procesevalueringer, implementeringsstudier og progressionsmålinger).

Fase 3. Kvalitetsvurdering og analyse

Den foreløbige programteori (figur 1) er ikke tilstrækkelig, når der skal foretages en virkningssyntese. I en virkningssyntese ønsker man som nævnt ikke blot at undersøge effektspørgsmålet, men ligeledes hvilke mekanismer og moderatorer der skaber effekter. Vi har derfor tilføjet nogle elementer til den foreløbige programteori. En mekanisme er det fænomen, som får indsatsen til at virke, når de virker. Det er således i vores tilfælde de forhold ved virksomhedspraktik, som får kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet eller i beskæftigelsen. En moderator er en kontekstbetingelse, som enten kan aktivere eller deaktivere mekanismen.

I figuren har vi således for det første tilføjet muligheden for, at der kan eksistere flere målgrupper for indsatsen, og at den virker forskelligt på forskellige delmålgrupper. For det andet understreger vi, at en indsats består af flere forskellige aktiviteter, hvor nogle ak-

Figur 2. Programteori med undersøgelsesspørgsmål



tiviteter måske virker bedre end andre eller skal indgå i en bestemt sammenhæng for at virke. For det tredje har vi tilføjet begreberne mekanismer og moderatorer for at kunne undersøge, hvorfor og under hvilke omstændigheder indsatserne virker. For det fjerde har vi opdelt resultater i kort- og mellemsigtede resultater (præstationer) og langsigtede resultater (effekter).

Den følgende analyse er struktureret efter tre forskningsspørgsmål: 1) Effekter: Virker virksomhedspraktik for kontanthjælpsmodtagere? 2) Målgrupper: For hvilke grupper af kontanthjælpsmodtagere virker virksomhedspraktik? (3) Mekanismer og moderatorer: Hvorfor og hvordan virker virksomhedspraktik for kontanthjælpsmodtagere. Det første spørgsmål indebærer en gennemgang af den eksisterende litteratur om effekterne af virksomhedspraktik for kontanthjælpsmodtagere, imens de næste to spørgsmål forsøger at åbne den »sorte boks« og undersøge, hvorfor og hvordan virksomhedspraktik i givet fald virker.

Effekter af virksomhedspraktik for kontanthjælpsmodtagere

I det følgende sammenfatter vi de væsentligste studier om effekterne af virksomhedspraktik for kontanthjælpsmodtagere.

Det Økonomiske Råd (2012) har fundet, at virksomhedspraktik har en positiv beskæftigelseseffekt for ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere uanset konjunktursituationen. Virksomhedspraktik forkorter ledighedsforløbene med ca. seks uger i både høj- og lavkonjunktur. (DØRS, 2012: 199ff). Rosholm og Svarer (2011) har tilsvarende fundet, at virksomhedspraktik har en positiv effekt på afgang til beskæftigelse. De fandt ikke signifikante fastlåsnings effekter, men en positiv programeffekt for de fleste ledige (Rosholm og Svarer, 2011).

Graversen (2012) konkluderer på baggrund af en litteraturgennemgang af danske og internationale effektundersøgelser, at der er modstridende viden om effekten af virksomhedspraktik for »udsatte ledige«. De modstridende resultater bygger på et meget begrænset antal studier. Graversen henviser til et studie af Skipper (2010), som ikke fandt en effekt (jf. nedenfor, hvor vi omtaler dette studie nærmere), og to norske studier, der undersøgte effekten af »arbejdspraktik«, som minder om virksomhedspraktik. Det ene norske studie fandt en positiv effekt, mens det andet fandt en insignifikant effekt (Graversen, 2012: 12).

Der er også analyser, som ikke har påvist

en positiv beskæftigelseseffekt af virksomhedspraktik. Den mest omfattende analyse er foretaget af Rigsrevisionen (2010), som ingen effekt fandt af aktivering af ikke-arbejds-markedsparate kontanthjælpsmodtagere i perioden 2006-2009 (Rigsrevisionen, 2010). Undersøgelsen, som er gennemført af Lars Skipper, viste, at den gennemsnitlige selvforsørgelsesgrad for kontanthjælpsmodtagere var under 15 procent tre år efter start (2006-2009). Effekten for en sammenlignelig kontrolgruppe var imidlertid stort set den samme. Den gennemsnitlige effekt blev derfor negativ, idet der var en initial fastholdelseeffekt som følge af deltagelse på omkring 10 procent det første år. Skippers analyse viste, at virksomhedspraktik heller ikke bidrog til at øge deltagernes selvforsørgelsesgrad og fandt bl.a. en signifikant fastholdelseeffekt af virksomhedspraktikken (Skipper, 2010). I modsætning til Det Økonomiske Råd, der finder en positiv effekt af virksomhedspraktik generelt og en negativ fastholdelseeffekt, så medregner Skippers analyse ikke motivationseffekten,⁶ hvilket kan bidrage til at undestimere effekten (Rigsrevisionen, 2010: 3).

Arbejdsmarkedsstyrelsen (nu STAR) har desuden gennemført to kontrollerede forsøg for kontanthjælpsmodtagere. Forsøgene undersøgte den samlede effekt af beskæftigelsesindsatser for kontanthjælpsmodtagere, hvilket gør det vanskeligt at isolere effekten af virksomhedspraktik. De to forsøg »*Alle i Gang*« (Rosholm og Svarer, 2009) og »*På rette vej – I job*« (Rambøll, 2013) kunne ikke generelt dokumentere positive beskæftigelseseffekter af forsøgene. Til gengæld er effekten af virksomhedspraktik for voksne kontanthjælpsmodtagere analyseret i en effektanalyse fra Beskæftigelsesministeriets analyseenhed (Beskæftigelsesministeriet, 2015). Analysen viser, at både privat og offentlig virksomhedspraktik medfører, at kontanthjælpsmodtagere i gennemsnit kommer hurtigere i beskæftigelse. Effekten er højest i den private sektor. Analysen viser desuden,

at effekten er størst umiddelbart efter afslutningen af praktikforløbet (efter tre måneder) og derefter aftager (der er ingen signifikant effekt efter et halvt år).

Når gruppen af kontanthjælpsmodtagere opdeles i undergrupper, tyder studierne desuden på, at der er en positiv beskæftigelseseffekt af virksomhedspraktik for indvandrere. Arendt og Pozzoli (2013) har gennemført et litteraturstudie af, hvilke indsatser og redskaber der virker for at få ikke-vestlige indvandrere i beskæftigelse eller uddannelse. Litteraturgennemgangen bygger på danske og internationale kvantitative effektmålinger og finder moderat evidens for positive programeffekter af virksomhedsrettet aktivering udover løn-tilskud, herunder virksomhedspraktik. Sidstnævnte resultat bygger på to danske og et norsk studie (Arendt og Pozzoli, 2013). Det mest relevante danske studie er gennemført af Heinesen, Husted og Rosholm (2013). Deres analyse bygger på registerdata for kontanthjælpsforløb i perioden 1997-2004 for indvandrere, der kom til Danmark før 1999. Analysen viste, at virksomhedspraktik afkortede ledighedsperioden med ca. 4½ måned for mænd og 3½ måned for kvinder (Heinesen o.a., 2013).

Den eksisterende litteratur om effekterne af virksomhedspraktik for kontanthjælpsmodtagere viser således med en enkelt undtagelse, at virksomhedspraktik har en positiv beskæftigelseseffekt. De nyeste studier indikerer, at virksomhedspraktik har en lav, men signifikant, beskæftigelseseffekt både i høj- og lavkonjunktur. For at kvalificere programteorien yderligere afsøger vi mulige forklaringer på hvorfor og hvordan virksomhedspraktik virker.

For hvilke grupper af kontanthjælpsmodtagere virker virksomhedspraktik?

De kvantitative studier, som er refereret ovenfor, præciserer i nogen grad, for hvilke grupper af kontanthjælpsmodtagere virksom-

hedspraktik er mest effektiv. Målgrupperne undersøges på baggrund af objektive karakteristika som køn, alder, etnicitet og ledighedsperiode (se eksempelvis Rosholm og Svarer 2009). Studierne er imidlertid mindre anvendelige, når det handler om at teste antagelserne i programteorien, som ikke omhandler deltagernes objektive karakteristika.

Bredgaard m.fl. (2011) foreslår, at der i brugen af virksomhedspraktik skelnes mellem tre former for målgrupper og former for virksomhedspraktik. (1) *Afklaringspraktik*, som målrettes ledige med behov for afklaring af beskæftigelsesmål. Det kan være ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere uden nævneværdig erhvervs erfaring, som har gavn af at opleve rigtige arbejdspladser og afklare fremtidige beskæftigelses- eller uddannelsesmål. (2) *Træningspraktik* skal anvendes over for ledige med mangelfulde (faglige, sproglige og sociale) kompetencer. Gennem virksomhedspraktikken kan den ledige få afdækket og trænet de mangelfulde kompetencer og opnå arbejds erfaring på rigtige virksomheder. (3) *Rekrutteringspraktik* skal målrettes ledige med mangelfuldt netværk. Det kan eksempelvis være indvandrere eller ikke-arbejdsmarkedssparate ledige. Under praktikken får den ledige og arbejdsgiveren mulighed for at se hinanden an, og der skabes grobund for en efterfølgende fastansættelse eller en ansættelse med løntilskud. Det langsigtede mål med alle tre praktikformer er ordinær beskæftigelse, men der formuleres samtidig målsætninger på kort og mellemlangt sigt (det, som vi betegner »præstationer« i den reviderede programteori), se figur 3. Præstationsmålet på kort og mellemlangt sigt varierer efter, hvilken målgruppe og form for praktik der etableres. Ved afklaringspraktik er præstationsmålet, at borgeren bliver mere afklaret i forhold til et fremtidigt beskæftigelses- eller uddannelsesmål. Ved træningspraktik er præstationsmålet at afdække og træne borgerens mangelfulde kompetencer og opnå konkrete arbejds erfaringer. Det

er kun ved rekrutteringspraktikken, at virksomhedspraktikken på kort sigt forventes at medføre ordinær ansættelse (Bredgaard o.a., 2011: 70-1).

Hvilke mekanismer og moderatorer får virksomhedspraktik for kontanthjælpsmodtagere til at virke?

I det følgende søger vi at identificere de sidste to elementer i den reviderede programteori, nemlig mekanismer og moderatorer. Vi har gennemlæst og fortolket den eksisterende litteratur med henblik på at identificere forklaringer på, hvorfor og under hvilke omstændigheder virksomhedspraktik virker for kontanthjælpsmodtagere. Litteratur gennemgangen ledte os frem til tre mekanismer, som får virksomhedspraktik til at virke. De tre mekanismer er ikke en udtømmende liste over forklaringer, men derimod kvalificerede antagelser. Litteratur gennemgangen pegede også på nogle moderatorer, der kan aktivere eller deaktivere mekanismerne (disse er markeret med *kursiv skrift* i det efterfølgende).

Mekanisme 1: Match. Det er velkendt blandt jobcentermedarbejdere, især virksomheds- og jobkonsulenter, at en forudsætning for en vellykket virksomhedspraktik er, at der sker en grundig afklaring af den lediges problemer, og at der findes en praktikvirksomhed, som kan rumme disse problematikker. Denne forudsætning, eller rettere mekanisme, findes i flere af de gennemgåede studier. Vi kalder mekanismen »match« inspireret af Bredgaard m.fl. (2011). Ifølge Bredgaard m.fl. (2011) skal formålet med praktikken være klart for både den ledige og arbejdsgiveren. Det kræver, at der sker en grundig afklaring af den lediges kompetencer og behov samt af, hvordan virksomheden og jobcenteret kan adressere dem. Forudsætningen for et godt match er således en klar forventningsafstemning mellem de involverede parter (Bredgaard o.a., 2011: 73; Koch-udvalget, 2015: 83, 86).

En forudsætning for matchningen er sagsbehandlerens virksomhedskontakt. Et schweizisk studie af Behncke m.fl. (2007) undersøger betydningen af sagsbehandlerens virksomhedskontakt i forhold til at få de ledige i beskæftigelse og viser, at ledige, som har en sagsbehandler, der har en direkte kontakt til arbejdsgiverne, efterfølgende har en signifikant højere beskæftigelsesfrekvens. Resultaterne understøttes samtidig af et tysk studie af Hofmann m.fl. (2010), som undersøger betydningen af en opnormering af medarbejdere, som har virksomhedskontakt som deres hovedopgave. Undersøgelsen viser, at en forøgelse af jobcentrenes arbejdsgiverkontakt har samme positive effekt som en intensivisering af jobcentrets aktive indsats til de ledige.

Ekselinen og Olesen (2010) konkluderer, at den ledige skal være *medkonstruktør* i forløbet, hvis en indsats skal virke. De dårligste resultater ses der, hvor den ledige har følt sig magtesløs og fremmedgjort, og indsatserne er igangsat ud fra jobcentrenes logikker, f.eks. refusion eller manglende relevante tilbud. Det er således afgørende, at sagsbehandleren formår at gøre beskæftigelsesindsatsen relevant for den enkelte. Undersøgelsen peger på to forhold, som understøtter, at den ledige bliver medkonstruktør i indsatsen. For det første, at sagsbehandleren tror på klienten og har tillid til at indsatsen virker og for det andet, at den ledige har et socialt netværk, der kan understøtte aktiveringen. Det er således en væsentlig pointe i undersøgelsen, at det ikke alene er selve indsatstypen, som er afgørende for, om den ledige kommer i beskæftigelse. Det afhænger derimod af måden, indsatsen gennemføres på, og de processer, mekanismer og relationer, der indgår (Ekselinen og Olesen, 2010: 10, 119).

Mekanisme 2: Rigtige arbejdspladser. Det ligger implicit i beskæftigelsesministeriets tænkning omkring den »virksomhedsrettede indsats«, at denne virker bedre end kommunale afklarings- og vejledingsforløb, fordi det

foregår på »rigtige arbejdspladser«. Dermed etableres kontakt mellem arbejdssøgende og arbejdsgiver og sandsynligheden for efterfølgende fastansættelse øges (Koch-udvalget, 2015: kapitel 4).

Arbejde på »rigtige arbejdspladser« giver de ledige indblik i de forventninger og krav, der stilles på arbejdsmarkedet, samt oplevelsen af at være del af et kollegialt fællesskab (Bredgaard o.a., 2011; Henriksen, 2010: 34). Derudover peges der på nogle kontekstuelle forhold, som har betydning for, om mekanismerne bliver aktiveret. Eksempelvis om der er *udsiget til ansættelse* og i den forbindelse, om der er et rimeligt forhold mellem ordinært ansatte og praktikanter. Dette kan netop være en forklaring på, at det hidtil har været vanskeligt at finde positive beskæftigelseseffekter af offentlige løntilskud, idet der indtil for nylig var kvoteordninger i offentlige institutioner og manglende udsigt til fastansættelse (Bredgaard o.a., 2011: 72).

Koch-udvalget peger også på betydningen af, at virksomhedspraktik foregår på virksomheder i modsætning til lukkede kommunale projektmiljøer (Koch-udvalget, 2015). Hvis arbejdsgiveren har et rekrutteringsbehov, og der er et godt match med praktikanten, er der i modsætning til kommunale projekter udsigt til fastansættelse eller etablering af løntilskudsstilling. Derudover påpeger Koch-udvalget (2015), at de ledige motiveres af at udføre *reelle arbejdsopgaver*, som virksomhederne har behov for at få løst. Desuden er det væsentligt, at de ledige kan se meningen med indsatsen, altså hvad de får ud af at deltage i indsatsen på kort og lang sigt. Udfordringen er, at de ledige demotiveres, hvis de oplever, at de gentagne gange kommer i virksomhedsrettede indsatser, uden at de oplever, at det fører dem tættere på job eller uddannelse. Desuden svækkes de lediges motivation, når de føler sig som »gratis arbejdskraft« (Koch-udvalget, 2015: 83, 85). DAMVAD (2015: 39) finder, at 85 pct. af jobcentermedarbej-

derne vurderer, at konkrete og reelle arbejdsopgaver i meget høj eller høj grad styrker de lediges motivation. En svensk studie af Sianesi (2008) finder ligeledes, at indsatser, som foregår på rigtige arbejdspladser, har størst effekt, samt at det er essentielt, at de ledige udfører opgaver, som minder om rigtige arbejdsopgaver.

Mekanisme 3: Progression. Flere af studierne peger på betydningen af progression undervejs i virksomhedspraktikken. Særligt i de tilfælde, hvor virksomhedspraktik ikke umiddelbart medfører fastansættelse, er det afgørende for virkningen, at der sker en progression undervejs i forløbet, da deltageren ellers kan blive demotiveret (Bredgaard o.a., 2011; Koch-udvalget, 2015: 83, 85). Bredgaard m.fl. (2011) finder, at mentorstøtte, opfølgning og tilbagemeldinger fra arbejdspladserne er betingelser for at sikre oplevelsen af progression. Progression kan være en udvikling i personlige, sociale og faglige kvalifikationer eller en forbedring i fysisk og psykisk helbred. Disse faktorer er ofte barrierer for beskæftigelse og for deltagelse i aktive beskæftigelsesindsatser. Det kan derfor have en selvforstærkende virkning, hvis borgeren oplever progression i forløbet ved, at vedkommende er kommet tættere på det ordinære arbejdsmarked gennem opnåelse af nye faglige, sociale og personlige kvalifikationer. DAMVAD (2015) finder ligeledes, at tydelig kommunikation om progression og formålet med virksomhedspraktikken øger deltagerens motivation. Således vurderer 82 pct. af jobcentermedarbejderne, at det i meget høj grad eller høj grad er afgørende, at der arbejdes med delmål og progression under virksomhedsforløbet (DAMVAD, 2015: 67). Synliggørelsen af delmål og progression er særligt vigtigt for gruppen af ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere, som ofte har lange udsigter til selvforsørgelse (Weibel og Madsen, 2012: 96). Det er derfor en fordel, hvis der tilknyttes en *mentor*, som kan sikre løbende opfølgning, og som kan

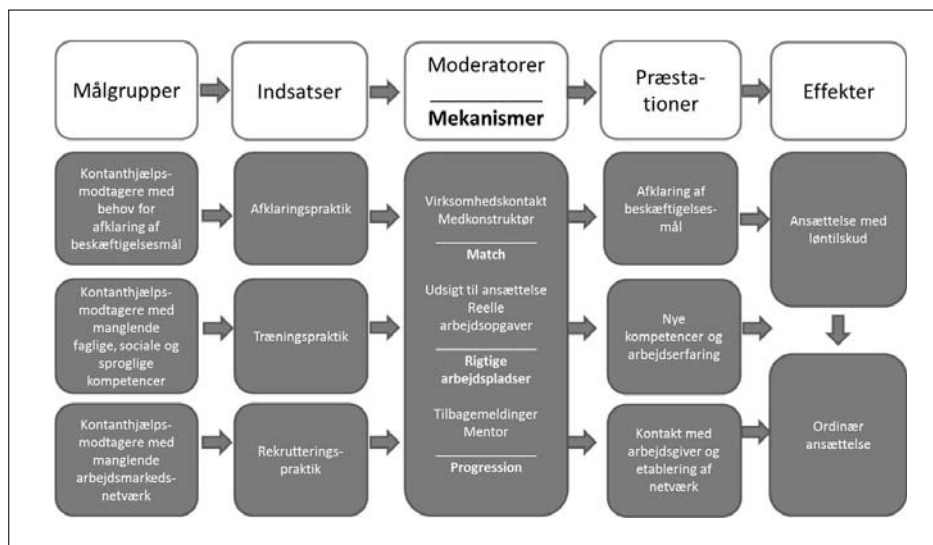
være bindeled mellem jobcenteret, virksomheden og deltageren. *Tilbagemeldinger* fra arbejdspladsen til jobcenteret om borgernes progression kan således medvirke til at gøre virksomhedspraktikken mere meningsfuld for praktikanten (Bredgaard o.a., 2011: 74).

Fase 4. Syntese og programteori

Vi kan nu på dette grundlag formulere en revideret programteori for virksomhedspraktik for kontanthjælpsmodtagere. Selve programteorien er formuleret som et rutediagram, der specificerer indsatsens målgrupper, aktiviteter, mekanismer og moderatorer, præstationer og effekter (figur 3). Den oprindelige programteori (figur 1) er således blevet kvalificeret med en konstatering af, at der er forskellige målgrupper for virksomhedspraktik, forskellige typer af virksomhedspraktik, identificering af mekanismer og moderatorer samt konkretisering af kort- og mellemsigtede resultater (præstationer).

Den reviderede programteori specificerer de oprindelige antagelser omkring virkningerne af virksomhedspraktik for kontanthjælpsmodtagere. Programteorien bygger på evidens for, at virksomhedspraktik generelt har en positiv beskæftigelseseffekt for kontanthjælpsmodtagere. Den specificerer desuden mere detaljerede antagelser om for hvem, hvorfor og under hvilke omstændigheder virksomhedspraktik er mest virkningsfuldt. Som det er anskueliggjort i litteraturgennemgangen, er nogle af disse specificerede antagelser velunderbygget i den eksisterende litteratur, mens andre antagelser indtil videre er at betragte som kvalificerede hypoteser. Den reviderede programteori giver således også anledning til at rejse nye undersøgelses-spørgsmål omkring virkningerne af virksomhedspraktik og teste dem empirisk. Et væsentligt spørgsmål er, i hvilken udstrækning programteorien kan implementeres i praksis. Det er velkendt, at der er betydelige variationer i kommunernes implementering af den aktive beskæftigelsesindsats (Bredgaard o.a.,

Figur 3. Revideret programteori for virksomhedspraktik for kontanthjælpsmodtagere



2011; Larsen, 2009; Stigaard o.a., 2006; Weibel og Madsen, 2012), og at såvel jobcentre som sagsbehandlere anvender forskellige metoder og tilgange i praksis (Henriksen, 2010; Hohnen o.a., 2007).⁷ I evalueringen af den reviderede programteori er det derfor væsentligt at skelne imellem teorifejl og implementeringsfejl (Bredgaard o.a., 2016; Dahler-Larsen og Krogstrup, 2003) og samtidig teste, om nogle tilgange og metoder er mere virksomme end andre.

Virkningssynteser bidrager til en faglig kvalificering af offentlige indsatser

Virkningssyntese er en ny tilgang til at gennemføre en systematisk metaanalyse af, hvad der virker for hvem, under hvilke omstændigheder. Virkningssyntese udspringer af virkningsevaluering, nærmere bestemt den »realistiske evaluering« og »realistisk syntese«. I forhold til konventionelle statistiske metaanalyser har virkningssyntese nogle potentielle fordele: (1) virkningssyntese un-

dersøger ikke blot, om en given indsats virker, men også hvorfor og hvordan indsatser virker, (2) virkningssyntese anvender programteorier som redskab til at ekspliciterer og teste antagelser om indsatser virkninger, (3) virkningssyntese accepterer ikke evidenshierarkiet og frasorterer således ikke bestemte (kvalitative) studier og metoder på forhånd, og (4) virkningssyntese er derfor særligt anvendelig i forhold til komplekse interventioner og problemer, hvor randomisering ikke er mulig eller ønskelig.

Vi har anvendt virkningssyntese i forhold til brugen af virksomhedspraktik for kontanthjælpsmodtagere i beskæftigelsesindsatsen. Der er efterhånden en del effektevalueringer og studier, som påviser, at virksomhedspraktik øger selvforsørgelses- og beskæftigelsesgraden for kontanthjælpsmodtagere sammenlignet med en kontrolgruppe af ikke-deltagere. Der mangler imidlertid systematisk og eksplicit viden omkring, hvorfor og hvordan

virksomhedspraktik virker for kontanthjælpsmodtagere. Vi peger i artiklen på tre mekanismer som mulige forklaringer på virkningerne af virksomhedspraktik: (1) »matchet« mellem kontanthjælpsmodtager, jobcenter og virksomhed, (2) at virksomhedspraktik foregår på »rigtige arbejdspladser«, og (3) at deltagerne oplever »progression« i kompetencer og kvalifikationer undervejs i virksomhedspraktikken. Vi har samtidig peget på forskellige delmålgrupper af kontanthjælpsmodtagere, for hvem virksomhedspraktik kan forventes at være et virksomt redskab, og forskellige typer af virksomhedspraktik, hvilket kan medvirke til en mere målrettet og effektiv brug af virksomhedspraktik fremover.

Den reviderede programteori kan anvendes til forskellige formål. For det første som et redskab til at forbedre planlægningen af indsatser. En forholdsvis simpel grafisk fremstilling af programteorier er velegnet til at visualisere formålet med nye eller igangværende indsatser samt interessenterne antagelser om, hvorfor og hvordan indsatserne forventes at virke. Den grafiske fremstilling kan således sammen med en mere uddybet beskrivelse af programteorien anvendes til at synliggøre den ofte tavse faglige praksisviden og erfaring, som programmedarbejdere har om, hvorfor og hvordan indsatser virker og for hvem. Programteorien kan for det andet anvendes som styringsredskab. Den medvirker til at skærpe antagelser om, hvorfor og hvordan indsatsen forventes at virke, og flytter fokus fra, hvordan igangværende aktiviteter faktisk implementeres, til, hvordan de burde implementeres. Programteorier viser, hvad der er væsentligt ved en given indsats eller intervention, og kan anvendes til at finde indikatorer og indsamle data om progression frem mod slutmålet. Endelig kan programteorier anvendes som evalueringsredskab til at teste eksplicitte hypoteser om, hvad der virker for hvem, under hvilke omstændigheder. Det er dermed en alternativ tilgang til at op-

bygge evidensbaseret viden om virkningerne af offentlige indsatser.

En større brug af virkningssyntese i offentlig politik og forvaltning vil bidrage til en mere kvalificeret dialog omkring, hvilke mekanismer og moderatorer der skaber effekter, og dermed en faglig kvalificering af offentlige politikker og indsatser. Det vil samtidig åbne op for en langt større inddragelse af praktiskere og borgere end traditionelle effektvalueringer. Det er således et velegnet alternativ på komplekse og dynamiske politikområder, hvor traditionelle kvantitative metaanalyser og evidenshierarkier ofte kommer til kort.

Noter

1. Tak til reviewerne for gode og konstruktive kommentarer.
2. Den realistiske syntese er omtalt i en artikel af Christina S. Hoxer og Steffen B. Nielsen i Dansk Evalueringsbureau's nyhedsbrev *Evalueringsnyt* (Hoxer og Nielsen, 2013). Hoxer og Nielsen anvendte metoden i forbindelse med en metaevaluering af kommunale projekter vedrørende børns overvægt. Projektet blev evalueret af Rambøll Management. Rambøll Management har desuden gennemført tre litteraturstudier som realistiske synteser for Socialstyrelsen omkring eksisterende viden og evidens på forebyggelsesområdet for henholdsvis ældre (2012), familier med børn med handicap (2015) og socialt udsatte børn og unge (2016). Pawson vurderer i sin seneste bog (Pawson, 2013), at der internationalt siden metoden blev lanceret omkring midten af 2000-tallet er gennemført omkring et dusin realistiske synteser.
3. Der er krav om, at der skal være et rimeligt forhold mellem antallet af ansatte uden tilskud og antallet af personer i virksomhedspraktik. Hvis virksomhedspraktikken har en varighed over 13 uger skal etableringen desuden drøftes mellem virksomheden og repræsentanter for de ansatte. Virksomhedspraktik må heller ikke være konkurrenceforvridende. Der kan f.eks. ikke tilbydes virksomhedspraktik til en person i den virksomhed, personen senest har været ansat i (Beskæftigelsesministeriet, 2015: kapitel 11).
4. Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning (KORA), Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI), Det

Økonomiske Råd (DORS), ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed og Rigsrevisionen.

5. Mekanismer er ofte skjulte og det kræver derfor løbende fortolkninger og revisioner at finde ind til mekanismerne bag indsatser (Pawson og Tilley, 1997; Pawson, 2006, 2013). Mekanismer skaber ikke automatisk effekter, det afhænger af den pågældende kontekst. De færreste studier af virksomhedspraktik for kontanthjælpsmodtagere anvender begreberne mekanismer og kontekst. Der har således været en oversættelsesproces, hvor vi har kategoriseret forhold som overordnet »får indsatser til at virke« som mekanismer og forhold som »aktiverer eller deaktiverer« mekanismer som kontekst. Det er ofte vanskeligt i praksis at afgrænse, hvilke af de mange forhold i programmers kontekst, som øver afgørende indflydelse på mekanismerne. Til det formål har Dahler-Larsen (Dahler-Larsen og Krogstrup, 2003: 102) introduceret begrebet moderator (Dahler-Larsen, 2001). Moderatorer er forhold som kausalt regulerer et andet kausalforholds styrke og retning (Dahler-Larsen og Krogstrup, 2003: 103). Inden for metodologien kaldes dette en »modererende« variabel.
6. Udsigten til at skulle deltage i aktivering kan tilskynde de ledige til at finde beskæftigelse hurtigere, end hvis de ikke skulle i aktivering. Denne effekt kaldes motivationseffekten (Jensen, 2014: 43).
7. Implementeringen afhænger af forhold som f.eks. jobcentrenes geografiske placering og sagsbehandlerens overblik over tilbud, sagsantal og kommunikation med virksomhedskonsulenter (Weibel og Madsen, 2012).

Referencer

- Arbejdsmarkedsstyrelsen, Beskæftigelsesregion Midtjylland, Mploy og Horsens Kommune (2011), *Kogebog i forandringsteori*.
- Arendt, Jacob Nielsen og Dario Pozzoli (2013), *Effekter af beskæftigelses- og uddannelsesrettede indsatser for ikke-vestlige ledige indvandrere – En oversigt over danske og internationale kvantitative studier*, København: KORA, Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning.
- Behncke, Stefanie, Markus Frölich og Michael Lechner (2007), »Public Employment Services and Employers: How Important are Networks with Firms?«, *IZA Discussion Paper No. 3005*.

- Beskæftigelsesministeriet (2015), *Bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats*, LBK nr. 807: kapitel 11.
- Bredgaard, Thomas, Hans Henrik Jørgensen, Rasmus Madsen, Maria Rye Dahl og Charlotte Hansen (2011), *Hvad virker i aktiveringsindsatsen?* ForskningsCenter for Evaluering og NewInsight.
- Bredgaard, Thomas, Julia Salado-Rasmussen og Stella Mia Sieling-Monas (2016), »Virkningsevaluering« i Thomas Bredgaard red., *Evaluering af offentlig politik og administration*, København: Hans Reitzels Forlag, s. 331-66.
- Baadsgaard, Kelvin og Hanne Kathrine Krogstrup (2016), »Metaanalyser og evidens« i Thomas Bredgaard red., *Evaluering af offentlig politik og administration*, København: Hans Reitzels Forlag, s. 69-94.
- Dahler-Larsen, Peter (2001), »From Programme Theory to Constructivism: On Tragic, Magic and Competing Programmes«, *Evaluation*, 7(3): 331-49.
- Dahler-Larsen, Peter (2013), *Evaluering af projekter – og andre ting, som ikke er ting*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Dahler-Larsen, Peter og Hanne Kathrine Krogstrup (2003), *Nye veje i evaluering – håndbog i tre evalueringsmodeller*, København: Hans Reitzels Forlag.
- DAMVAD (2015), *Analyse af drivkræfter og barrierer for den virksomhedsrettede indsats for ikke-arbejdsmarkedssparate borgere*.
- Danmarks Evalueringsinstitut (2009), *Byg bro mellem aktiviteter og resultater – Introduktion til indsatsteori som værktøj til kvalificering af erhvervsskolernes handlingsplaner for øget gennemførelse*.
- De Økonomiske Råd (2012), *Dansk Økonomi, Efterår 2012, Konjunkturvurdering, Arbejdsmarkedspolitik i høj- og lavkonjunktur*.
- Eskelinen, Leena og Søren Peter Olesen (2010), *Beskæftigelsesindsatsen og dens virkninger set fra kontanthjælpsmodtagernes perspektiv*, København: AKF, Anvendt KommunalForskning.
- Funnell, Sue C. og Patricia J. Rogers (2011), *Purposeful Program Theory – Effective use of theories of change and logic models*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Graversen, Brian Krogh (2012), *Effekter af virksomhedsrettet aktivering for udsatte ledige – En literaturoversigt*, København: SFI, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Heinesen, Eskil, Leif Husted og Michael Rosholm (2013), »The Effects of Active Labour Market

- Policies for Immigrants Receiving Social Assistance in Denmark», *IZA Journal of Migration*, 2:15.
- Henriksen, Annemette Coop (2010), *Veje til beskæftigelse – En kvalitativ undersøgelse af indsatser over for ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere*, København: SFI, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Hofmann, Barbara, Gerhard Krug, Frank Sowa, Stefan Theuer og Katja Wolf (2010), »Kürzere Arbeitslosigkeit durch mehr Vermittler«, *IAB Kurzschrift*, 9/2010.
- Hohnen, Pernille, Marie Dam Mortensen og Caroline Klitgaard (2007), *Den korteste vej til arbejdsmarkedet – En kvalitativ undersøgelse af indsatser over for ikke-arbejdsmarkedssparate ledige*, København: SFI, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Hoxer, Christina Stentoft og Steffen Bohni Nielsen (2013), »Hvor realistisk er realistisk syntese?« *Dansk EvalueringsSelskab, Evalueringsnyt*, nr. 29 maj.
- Jensen, Bent (2014), *Hvad ved vi om modtagerne af kontanthjælp? En oversigt over publiceret forskning om kontanthjælpsmodtagere i perioden 2007-14*, København: Rockwool Fondens Forskningsenhed og Syddansk Universitetsforlag.
- Koch-udvalget (2015), *Nye veje mod job – for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet*, Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats.
- Krogstrup, Hanne Kathrine (2003), *Evalueringsmodeller: Evaluering på det sociale område*, Århus: Systime Academic.
- Krogstrup, Hanne Kathrine (2011), *Kampen om evidens: Resultatmåling, effektevaluering og evidens*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Larsen, Flemming (2009), *Kommunal beskæftigelsespolitik: Jobcentrenes implementering af beskæftigelsesindsatsen i krydsfeltet mellem statslig styring og kommunal autonomi*, København: Frydenlund Academic.
- Pawson, Ray (2006), *Evidence-Based Policy, A Realist Perspective*, London: SAGE Publications Ltd.
- Pawson, Ray (2013), *The Science of Evaluation, A Realist Manifesto*, London: SAGE Publications Ltd.
- Pawson, Ray og Nick Tilley (1997), *Realistic Evaluation*, London: SAGE Publications Ltd.
- Pawson, Ray, Trisha Greenhalgh, Gill Harvey og Kieran Walshe (2005), »Realist review – a new method of systematic review designed for complex policy interventions«, *Journal of Health Services Research & Policy*, 10 Suppl 1: 21-34.
- Rambøll (2010), *Manual til udarbejdelse af forandringssteori – workshops i jobcentrene*.
- Rambøll (2013), *Evaluering af På rette vej – i job*.
- Rigsrevisionen (2010), *Beretning til Statsrevisorerne om effekten af aktivering af ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere*.
- Rosholm, Michael og Michael Svarer (2009), *Kvantitativ evaluering af Alle i gang*.
- Rosholm, Michael og Michael Svarer (2011), *Effekter af virksomhedsrettet aktivering i den aktive arbejdsmarkedspolitik*.
- Sianesi, Barbara (2008), »Differential effects of active labour market programs for the unemployed«, *Labour Economics*, 15: 370-99.
- Skipper, Lars (2010), *En mikroøkonometrisk evaluering af den aktive beskæftigelsesindsats*, København: AKF, Anvendt Kommunal Forskning.
- Snilstveit, Birte (2012), »Systematic reviews: From »bare bones« reviews to policy relevance«, *Journal of Development Effectiveness*, 4(3): 388-408.
- Stigaard, Mads V., Mette Fjord Sørensen, Søren C. Winter, Nina Friisberg og Annemette C. Henriksen (2006), *Kommunernes beskæftigelsesindsats*, København: SFI, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (2016), *Jobindsats – Data om arbejdsmarkedet*, hentet 7. Juli 2016, fra <http://www.jobindsats.dk/>.
- Vedung, Evert (2009), *Utvärdering i politik och förvaltning* (3. udg.), Lund: Studentlitteratur AB.
- Weibel, Kristina og Mikkel Bo Madsen (2012), *Delt viden – Aktiveringsindsatsen for ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere*, København: SFI, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

ARTICLE 2. WHAT MAKES WORKPLACE EXPERIENCE PROGRAMMES WORK? - A STUDY OF THE MECHANISMS CREATING CHANGE

Julia Salado-Rasmussen, PhD-student
Department of Political Science, Aalborg University
Fibigerstraede 1, DK-9220 Aalborg, Denmark, e-mail: jsr@dps.aau.dk

ABSTRACT

This article investigates the mechanisms through which workplace experience programmes affect the subsequent employment degree of participants. It argues that employment outcomes of workplace experience programmes depend on their ability to activate specific mechanisms within the programmes. Mechanisms are identified and tested in a case study of workplace experience programme in two Danish municipalities. It is based on a survey among 859 participants and employment data on 2,921 participants. A propensity score matching analysis finds positive employment outcomes of the programmes. A multiple linear regression analysis shows that participants who experienced inclusion in social activities and carried out the same type of tasks as their colleagues benefitted the most, which shows the importance of providing the participants with an authentic workplace experience. The findings improve our understanding of why and how workplace experience programmes work and highlight the need for social and professional integration of the participants at the workplace.

Keywords: Active labour market programmes; mechanisms; programme theory; realistic evaluation; workplace experience programme.

INTRODUCTION

Workplace experience programmes ("virksomhedspraktik") are found to be an effective active labour market programme (ALMP) to enhance employment in Denmark. Previous research indicates, with a few exceptions, that workplace experience programmes have positive employment effects (Danish Economic Councils, 2012; Elbæk et al., 2015; Jespersen, Munch, & Skipper, 2008; Ministry of Employment, 2016b; Rosholm & Svarer, 2011; Skipper, 2010). Workplace

experience programmes are subsidized employment where the participants continue to receive their former income benefit during participation. Workplace experience programmes are used both as on-the-job training to improve the employability of participants through skill acquisition and as an incentive to encourage employers to hire long-term unemployed workers. According to Rosholm & Svarer (2012) there are not really any programmes directly comparable with the Danish workplace experience programmes in the international literature. However, they point at a Norwegian study by Forslund (2011) that evaluates an on-the-job training scheme ("arbejdspraktik") that resembles Danish workplace experience programmes and also shows positive results (Rosholm & Svarer, 2012). Furthermore, Card et al. (2010, 2015) show moderate effect of programmes with employment subsidies (Card et al., 2010, 2015; Crépon & van den Berg, 2016). Another meta-analysis that can shed some light on the effectiveness of ALMP with subsidized employment is Martin et al. (2001) that finds larger impact of subsidies to private-sector employment than public training programmes and direct job creation programmes (Martin & Grubb, 2001).

A shortcoming of the literature on this topic is that the studies often evaluate the programmes solely focusing on outcomes. Changes in outcomes are deduced to be causal effects of the programme, even though it is not necessarily demonstrated. Consequently, the content and the implementation of the programme becomes "black boxes" (Bredgaard, 2015). Some studies describe the impact for different subgroups based on objective characteristics as gender, age and ethnicity, but rarely explain the different results. Thus, it remains unclear why some programmes lead to employment while others do not. Furthermore, the current literature is less informative when it comes to explaining how the content and implementation of the programme changed the employment outcome (Salado-Rasmussen & Bredgaard, 2016). When workplace experience programmes are evaluated as "black boxes", one misses the explanations about why and how programmes work (the underlying mechanisms that generated the outcomes).

A number of primarily qualitative studies, on the other hand, investigate how the programmes work (e.g. Bredgaard et al., 2011; Holt & Mehlsen, 2017). A realist synthesisⁱ (systematic review) conducted by Salado-Rasmussen and Bredgaard (2016) constructed a programme theory (assumptions) about how a workplace experience programme works. They identified three possible explanations for the outcome. First, a match between the unemployed and the company hosting the trainee, including the degree to which the unemployed is involved in the process of finding the host company. Second, the degree to which the unemployed experience that he or she work in a real workplace, e.g. that the unemployed carry out tasks with real value for the workplace. Third, that the unemployed experience progression during the workplace experience programme, e.g. is supported by a mentor if needed (Salado-Rasmussen & Bredgaard, 2016). These assumptions have not been tested, so an important question remains whether the mechanisms actually influence employment in the expected way.

In other words, do a good match, an authentic workplace experience and progression have a positive effect on employment?

This paper is organized as follows. The next section outlines the development in active labour market policies and workplace experience programmes in Denmark. Section three describes the theoretical framework based on realistic evaluation and the hypotheses that will be tested. Section four describes the data and methods and section five reports the results. Finally, section six discusses the results and section seven concludes.

ACTIVE LABOUR MARKET POLICIES

Denmark has a long tradition for active labour market policies (Goul Andersen & Pedersen, 2007) and has been described as a frontrunner in the development of active labour market policies (Bredgaard & Halkjær, 2016). By 1977 the first employment projects and courses were established for young unemployed and in 1978 a job-training-programme (“arbejdstilbudsordningen”)ⁱⁱ was introduced (Goul Andersen & Pedersen, 2007). Since 1994, receiving unemployment benefit has been conditional on participation in ALMP (Jespersen et al., 2008). At the same time, active labour market policies were introduced to upgrade the skills of the long-term unemployed (Rosholm & Svarer, 2008). The development constitutes a shift from a passive to an active labour market policy with “rights and duties” to participate in ALMP (Bredgaard et al., 2017; Goul Andersen & Pedersen, 2007). In 2015, the public expenditure on activation policies constituted 2.05% of the Danish GDP, making Denmark the country with the highest expenditure among the OECD countries and well above the countries with the second (Sweden, 1.27%) and third (France, 1.01%) highest expenditures (OECD, 2017). There are three main ALMP instruments in Denmark: 1) Guidance, training and education (e.g. municipal activation projects, job search training, short and long-term education programmes), 2) wage subsidies (“løntilskud”), and 3) workplace experience programmes (“virksomhedspraktik”)ⁱⁱⁱ.

Workplace experience programmes

Workplace experience programmes were introduced in 2002 with the reform “More people in jobs” (“Flere i arbejde”) (Salado-Rasmussen & Bredgaard, 2016). The purpose is to clarify the unemployed person's employment goals, to train the unemployed person and to create a work related network so he or she can easier find employment. The programmes take place at local firms or in public institutions. The target group is unemployed who have difficulties in finding a job under normal circumstances or getting a job with wage subsidies. The programmes normally last a short period of time of around 4-13 weeks, but may be prolonged with up to 26 weeks after a concrete assessment. As a rule, it is not possible to participate in a workplace experience programme in the company where the unemployed had his or her latest ordinary employment or were employed with wage subsidies. During the workplace experience programme, the unemployed person continues to receive the same benefit

as before the workplace experience programme, i.e. the benefit that he or she is entitled to according to the law on an Active Social Policy or the law on Sickness Benefit. Furthermore, the law requires that the total number of ordinary employees versus employees in workplace experience programmes or with wage subsidies is taken into account to avoid unfair competition caused by subsidized employment (Law on active labour market policy 2016a: Chapter 11).

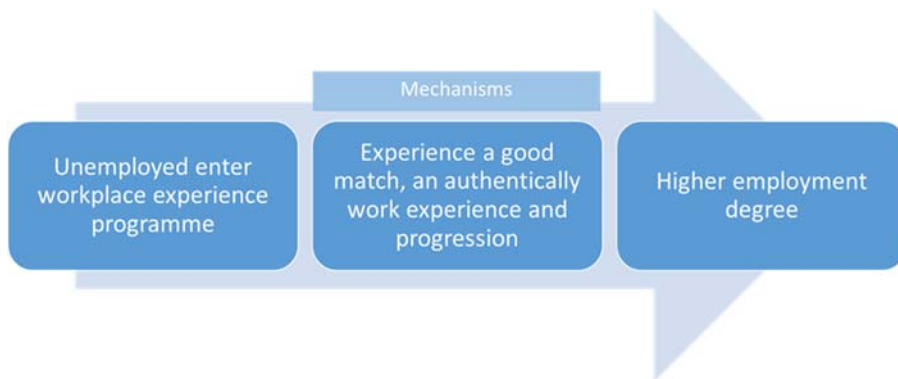
During the last ten years, there has been an increase in the number of unemployed joining workplace experience programmes. Converted to full-time-persons, the number has increased from about 6,700 persons in 2007 to about 19,700 persons in 2017, corresponding to 12.3% of the activated full-time-persons in 2010 and 30.5% in 2017. In 2016, about 44,000 persons with unemployment insurance and 44,000 unemployed on social assistance^{iv} participated in workplace experience programmes (STAR, 2017). Around a third of these persons transits into employment 12 months after participation in workplace experience programmes (Salado-Rasmussen & Bredgaard, 2016). A report from the Ministry of Employment shows that the effect of workplace experience programmes for adult on social assistance decrease over time. The effect is largest in the first 3 months after ending the workplace experience programme. After six months there is no longer any significant effect of the workplace experience programme (Ministry of Employment, 2016b). Furthermore, the Danish Economic Councils (2012) finds that workplace experience programmes in Denmark reduce unemployment by 9 weeks during an economic expansion and prolongs unemployment by 2 weeks during a recession in the economy (Danish Economic Councils, 2012). In line with these results, the Ministry of Employment (2016) concludes that participation in workplace experience programmes accelerates the transition into employment. The unemployment period for unemployed on social assistance is reduced by 64 weeks (from 156 weeks to 93 weeks) when the programme takes place at private companies and by 55 weeks (from 208 weeks to 154 weeks) at public institutions (Ministry of Employment, 2016b). Skipper (2014) concludes that workplace experience programmes have a socioeconomic gain of between DKK 10,000 (€ 1,300) and DKK 50,000 (€ 6,700) per participant compared to programmes with guidance, training and education. He finds no correlation with the fluctuation of the economy (Skipper, 2014). To sum up, workplace experience programmes seem to work, however we lack knowledge about how and why.

THEORETICAL PERSPECTIVE AND HYPOTHESIS

The theoretical framework for the article is realistic evaluation. The purpose of realistic evaluation is to formulate and test programme theories (assumptions) about how programmes work, for whom and under which circumstances (Pawson & Tilley, 1997). Programmes only work (i.e. have successful outcomes), if they introduce the right ideas and opportunities (called mechanisms) in the right context. Three central characteristics describe the mechanisms; they are usually hidden, they are sensitive to variation and they generate outcomes (Astbury & Leeuw, 2010). Dalkin et al. (2015)

describe a mechanism as the resources a programme offers and the reaction this creates among the individuals in the concrete context (Dalkin et al., 2015). The context is the social and cultural conditions that capture and surround the programme. The objective in realist inquiry is to *explain* socially significant outcomes (Pawson & Tilley, 1997). Hence, the question in this article is not just if workplace experience programmes work – i.e. producing significant successful outcomes - but rather how and why they work or do not work. This article builds upon the programme theory from Salado-Rasmussen & Bredgaard (2016) that was based upon a realist synthesis (systematic review) of workplace experience programmes (Salado-Rasmussen & Bredgaard, 2016). The programme theory is presented in figure 1 in a slightly revised form.

Figure 1. Programme theory for workplace experience programmes



Source: Adapted from Salado-Rasmussen et al. (2016).

As illustrated in the figure, previous studies indicate that workplace experience programmes increase participants' subsequent employment degree. It is therefore expected that overall, *workplace experience programmes will have a positive effect on employment degree (H1)* and is thus the first hypothesis that will be tested in this study.

The programme theory shows three mechanisms that have been stressed as important in the existing literature for generating a successful outcome. The first one is described as a match mechanism (Salado-Rasmussen & Bredgaard, 2016). It is well known among frontline employees that there need to be a good *match* between the workplace and the participant (Bredgaard et al., 2011; Salado-Rasmussen & Bredgaard, 2016). The likelihood of a good match is improved by involving the unemployed in the process of finding the workplace (Eskelinen & Olesen, 2010; Hohnen et al., 2007). Furthermore, a good match requires mutual expectations to the programme among the

involved (Bredgaard et al., 2011; Koch-committee, 2015). It is therefore expected that *the better the match is, the more the employment degree will improve (H2)*.

One of the reasons of the success of workplace experience programmes is expected to be that the programmes take place at real workplaces (i.e. local firms or in public institutions, e.g. nursing home or day-care centres) in contrast to e.g. programmes with guidance, job search training or employment projects which take place in closed 'project environments'. This is described as the real or authentic work experience mechanism (Salado-Rasmussen & Bredgaard, 2016). Conducting real tasks of true value for the workplace is found to improve the participants' motivation (DAMVAD, 2015; Koch-committee, 2015). Madsen et al. (2016) show that companies are open and willing to give unemployed a chance when it comes to establishing a "trial-period" with workplace experience programmes. However, when it comes to hiring they want to be absolutely certain that the participant matches the job (e.g. job functions), the company (e.g. can cooperate with colleagues) and are worth their salary (Madsen et al., 2016). In that sense, workplace experience programmes work as a "trial-period" where employers and employees can get credible information about one another and break down information asymmetry (Bredgaard et al., 2011, Bredgaard et al., 2017). Hence, the hypothesis is that only when the participant is collaborating with colleagues and carrying out real tasks, the employers can truly be informed about whether or not the participant fits the workplace. Furthermore, being included in social activities is stressed as very important for participants in work experience programmes (Bredgaard et al., 2011; Holt & Mehlsen, 2017). It is therefore expected that *the more "real" the workplace experience, the more the employment degree will improve (H3)*.

Lastly, previous research underlines the necessity of a clear focus on progression during the participation in the workplace experience programme (Bredgaard et al., 2011; DAMVAD, 2015; Koch-committee, 2015). This is described as a progression mechanism in Salado-Rasmussen et al. (2016). Progression can be supported through feedback, peer education and mentors (Salado-Rasmussen & Bredgaard, 2016). Especially long-term unemployed persons' progression towards employment can be improved through frequent contact between the participant and a mentor in the workplace (Henriksen, 2010). Furthermore, the gradual development of the participants' human capital can reduce or completely close the gap between the competences of the unemployed and the labour markets demands. The objective is to make the unemployed ready for the labour market by enhancing their skills, qualification and motivation (Torfing, 2004). It is therefore expected that *the more progression the unemployed experiences, the more the employment degree will improve (H4)*.

However, not all workplace experience programmes lead to subsequent employment. The mechanisms will always be subject to the context, and some contexts will enable the mechanisms while other will disable them. How workplace experience

programmes work is therefore highly dependent on contextual factors, i.e. how participants and ordinary employees interrelate, the relationships with the boss and the support from the jobcentre. The survey gives insights into a variety of different experiences from former trainees. Some contexts have enabled the mechanisms and others not, and thus the survey provides useful knowledge for judging whether the above described mechanisms actually can explain subsequent employment degree.

DATA AND METHODS

This study is based on survey data from former trainees and register data from Statistics Denmark. This section describes how the data were collected and analysed.

Population

The study uses survey data collected among all former participants in workplace experience programmes in two Danish municipalities between January 2016 and April 2017^v. This included both programmes taking place at public and private institutions. Furthermore, administrative data were collected from the jobcentres, e.g. information about start and end date of the programme etc. The two municipalities are placed in the northern part of Jutland and have respectively around 44,000 and around 65,000 inhabitants, which is about the average size of a Danish municipality (Nøgletal.dk, 2017). The unemployment rates are relatively high in both municipalities (KL, 2016; Nøgletal.dk, 2017). The two municipalities can be characterized as critical cases. If workplace experience programmes work in these areas with relatively high unemployment rates and less favourable labour market conditions, it is quite likely that they will also work in other places with lower unemployment and more job openings. Thus, one can argue that the results based on these two cases can be generalized to other municipalities in Denmark. A total of 3,944 persons participated in workplace experience programmes in the set timeframe. About 11 people were excluded due to mental health problems and around 1,011 due to not having a functioning email address in the municipalities' databases. The survey was conducted between April and July 2017 with the professional software program SurveyXact and participants were invited by an email sent to their personal email addresses. Two reminders were sent and telephone interviews were conducted to increase the survey response rate between social assistance recipients and education-benefit recipients, respectively. Of the 2,921^{vi} persons invited to participate 859 responded; thereof 794 answered the full survey and 65 only partly (response rate 29.4%). Several persons had participated in more than one workplace experience programme, thus it was stressed that they should answer the survey based on their latest experience.

A dropout analysis was conducted to examine whether the survey was representative. In Denmark, unemployed are classified into visitation categories (until 2014 in match groups) based on an assessment of their labour market competences. The strongest unemployed are classified as "ready-for-job or education"/match group 1 and the weakest of "ready-for-activities"/match groups 2 & 3^{vii}. As expected, the weakest

unemployed have a significant higher dropout rate due to missing email information^{viii} and furthermore a significantly lower response rate^{ix}. The skewed dropout regarding match groups should be taken into consideration when interpreting the results. Furthermore, an independent sample t-test was used to investigate whether respondents and non-respondents were different in their employment degree five months after beginning the programme. The respondents' employment degree was on average .25 and thus higher than the non-respondents' average employment degree of .244. Fortunately, the mean difference in employment degree between respondents and non-respondents was not significant (mean diff = -.005, $p = .691$) and thus does not constitute a problem.

MEASUREMENTS

Dependent variable

The dependent variable employment is based upon register data from a longitudinal database called DREAM maintained by the Danish Ministry of Employment. Because the data is used for administrative purposes it is frequently updated (Rosholm & Svarer, 2008). Compared to other countries the data is comprehensive and highly accurate. The data used for this article covers the period January 1, 2012 to August 2017. The employment degree is measured from the day the unemployed starts the workplace experience programme and the following five months (a timeframe of six months would have excluded the participants who ended their workplace experience programme in April). Furthermore, the highest employment effects are seen the first 3 months after the workplace experience programme ends (Ministry of Employment, 2016b), thus five months seemed to be a reasonable timeframe.

Independent variables

The respondents' experiences with workplace experience programmes were measured by asking them to indicate on a 4-point ordinary scale if the indicators had been present, "To what degree were you motivated to start the workplace experience programme?" with response categories ranged from 1 (very low) to 4 (very high). On some occasions, a fifth category was added with "don't know or not relevant". The survey indicators for the match, real workplace experience and progression mechanisms were deduced from the qualitative literature referred to in the theoretical section. The literature pointed at the importance of making the unemployed a "co-constructer" in their own programme (Eskelinen & Olesen, 2010). Thus, an indicator of the match mechanism is "Who found the workplace experience programme". According to the literature, one would assume that unemployed how claim that the jobcentre solely found the workplace for them will feel less like "co-constructers" than respondents claiming that friends or family found it, or they found it themselves or in collaboration with the jobcentre. Furthermore, indicators such as motivation and the relationship with the employer, colleagues and the local jobcentre measure the match mechanism. Moreover, the qualitative studies point at several factors connected to a realistic experience at a workplace, such as inclusion in social activities, doing

work of real value for the company, influence on tasks and the ability to carry out the tasks. Lastly, the progression mechanisms can be interpreted as both measures to secure progression (mentors, job training, feedback etc.) and the actual development the unemployed experience during the programme. All the indicators are listed in appendix A, together with the number of observations, mean values and standard deviations. For the majority of the indicators the mean is above two, indicating that the participants experienced the indicators as present to a high or very high degree, corresponding to the positive scores three and four.

Control variables

In the following analyses, a set of control variables is included that could affect both participation and outcomes to avoid spuriousness, e.g. confounding factors. Inspired by Jespersen et al. (2008) among others, the control variables are constructed by a long list of individual socioeconomic variables and variables measuring labour market history. The study includes demographic variables about age, gender, marital status, age of youngest child, country of origin, education level, match category, medical expenditures etc. Jespersen et al. (2008) show with reference to previous studies that recent labour market transitions are key predictors of both participation in programmes and outcomes (Jespersen et al., 2008). Therefore, several variables for individual labour market history are constructed, including employment, education and self-support *history* the previous three years before joining the programme etc. Whether a person was employed or received a benefit *on the start date* for the programme is also an important predictor of both participation and outcomes. Hence, five control variables were included to measure the degree of cash benefit, education grant, self-support, sickness benefit and employment, respectively, on the start date for the programme. The variables are measured on either a weekly or a monthly base and thus it is possible for individuals to have some employment on the start date, e.g. employment degree in the same month as they start the programme^x. Moreover, two self-rated health indicators are included from the survey. The subjective element of self-rated health is expected to have added value to the ‘objective’ measurements from the register data. Besides the two self-rated indicators, the control variables are based on register data from Statistics Denmark (DST), a state institution under the Ministry of Economic Affairs and the Interior and the central authority on Danish statistics. The register and survey data were merged by DST and delivered as anonymized micro data to the researcher. The control variables, number of observations, mean values and standard deviations are found in appendix A.

Methods

The employment effect is measured with a *propensity score matching strategy*. In programme evaluation, randomization is often not possible. There is often a strong self-selection into the programmes due to participants’ characteristics, and the unemployed - at least to some degree - determine whether they will participate in a programme or not (Wooldridge, 2002). The matching approach confronts the problem and has become popular when evaluating labour market policies (Caliendo &

Kopeinig, 2005). Based on the register data a control group is constructed that is compatible with the participation group on all measurable characteristics. A random fictive start date for the workplace experience programme is generated for each individual in the control group^{xi}. All control variables are measured either on the start date (or the fictive start date) or the year before starting the workplace experience programme. In this study, the quantity of interest is the average treatment effect on the treated (ATT). ATT is the mean effect for those who actually participated in the program, $ATT = E(y_1 - y_0 \mid w = 1)$ (Wooldridge, 2002)^{xii}. The calculations are done in Stata by `psmatch2`^{xiii} with a single nearest-neighbour, and calliper (0.01) is used to secure the distance between matches.

The analyses of the mechanisms are calculated with *multiple linear regression*. Most of the explanatory variables from the survey are measured on a 4-point ordinary scale. Three survey variables include a fifth category, “Don’t know/not relevant”. These observations are treated as missing data in the regression models. This is done by the method called dummy variable adjustment. The observations are replaced with a constant, $c=0$. Furthermore, a missing indicator is created (1 = value is missing; 0 = value is observed) and the missing indicator is included in the regression model (Allison, 2003). Dummy variable adjustment was also used for several of the control variables from the register data to reduce biased dropouts. The “`nomiss`” function in Stata was used to secure uniformity in the regression models (removing cases with missing values on one or multiple variables).

RESULTS

The average employment degree in the following 5 months after beginning in workplace experience programme is .246, equivalent to 39.44 hours^{xiv}, with a minimum employment degree of zero and a maximum of around 1.40, (some people work more than full time). Table 1 shows the results of the propensity score matching analysis, including 2,921 participants and among 83,219 non-participants. The table clearly shows that, overall, workplace experience programmes improve subsequent employment, which provides support for hypothesis 1. The average treatment effect on the treated (ATT) was .092 and significant, T-stat = 11.45. Calculated in hours this means that, on average, the participants work 14.75 hours more a month than if they had not participated.

Table 1. The average treatment effect on the treated (ATT)

| Variable | Sample | Treated | Controls | Difference | S.E. | T-stat |
|------------|-----------|---------|----------|------------|------|--------|
| Employment | Unmatched | .246 | .411 | -.165 | .008 | -19.68 |
| Degree 5 | ATT | .246 | .154 | .092 | .008 | 11.45 |
| months | | | | | | |

Note: The calculations were made in Stata with `psmatch2` and radius caliper (.01).

The result confirms the general perception that workplace experience programmes have positive employment outcomes (Danish Economic Councils, 2012; Koch-committee, 2015; Rosholm & Svarer, 2011). A multiple regression analysis is conducted to predict the employment degree using solely the control variables, model 1. The overall model is significant and explains 30% of the variance in the employment degree (model 1 is shown in appendix A). Several control variables are significant predictors of subsequent employment, including self-assessed physical health, country of origin, education level, and match group among others. However, the control variables are not of particular interest for the present study. The next step in the analysis is to open the “black box” and explore the mechanisms leading to higher employment degrees.

Model 2 is the overall model, with all controls and survey indicators. The overall model is significant and enhances the explanatory power from 30% in model 1 to 35% in model 2. Even though this is only a minor increase in explanatory power, including the survey variables *does* provide further explanatory power to the fitted model. Moreover, the survey indicators point at factors that can be changed or influenced in contrast to many of the control variables.

Table 2. Employment degree

| <i>Match variables</i> | Model 2 |
|--|---------------------|
| Who found the workplace experience programme (ref. myself) | |
| In collaboration with jobcentre | -0.021 (0.024) |
| The jobcentre | -0.040 (0.027) |
| Family or friends | 0.027 (0.058) |
| Clear purpose with the internship | 0.025 (0.014)* |
| Motivation | -0.007 (0.014) |
| Relationship boss | -0.003 (0.019) |
| Relationship colleagues | -0.030 (0.021) |
| Relationship jobcentre | -0.013 (0.013) |
| Total satisfaction with programme | -0.002 (0.019) |
| <i>Real workplace experience</i> | |
| Inclusion in social activities | 0.035 (0.011)*** |

| | |
|---|--------------------|
| Missing indicator social inclusion | 0.050 (0.041) |
| Same type of tasks as colleagues | 0.032 (0.013)** |
| Missing indicator same tasks | 0.105 (0.068) |
| Meaningful tasks | -0.023 (0.023) |
| Clear purpose of task | 0.001 (0.023) |
| Ability to carry out tasks | -0.004 (0.017) |
| Influence on tasks | -0.021 (0.012)* |
| Possibilities to learn new things through tasks | 0.020 (0.014) |
| Total satisfaction with tasks | 0.014 (0.022) |
| <i>Progression</i> | |
| Support person or mentor (ref. yes) | |
| No | 0.031 (0.025) |
| Don't know | 0.047 (0.049) |
| Job training (peer education) | -0.014 (0.014) |
| Missing job training | -0.031 (0.059) |
| Feedback | 0.009 (0.014) |
| Clarified about job | -0.001 (0.013) |
| Clarified about education | -0.011 (0.011) |
| Achieved new competences | -0.001 (0.012) |
| Achieved daily structure | 0.010 (0.011) |
| <i>Control variables (see the full model in appendix A, Table B)</i> | |
| Constant | 0.032 (0.112) |
| R^2 | 0.35 |
| N | 798 |

* $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$

Model 2 provides some support for the *match mechanism*, since participants who experience a clear purpose with the workplace experience programme benefit the most from the programme ($\beta = .025, p < .081$), however only at a significance level of 0.10. This provides some support for hypothesis H2: participants who experience a good match will have higher employment degree. It is worth noting that the rest of the indicators are not significant. E.g., the association between employment and a good relationship with the boss is positive, but not significant. This is quite interesting when one would assume that a good relationship with the boss was of crucial importance to employment. A correlation analysis indicates that there is a very small positive relationship between employment degree and each of the five match indicators. However, when included in the fitted model with all the indicators, the coefficients for the indicators motivation, relationship with colleagues and the jobcentre and total satisfaction with the internship turn negative.

In model 2, two significant predictors of the *real job mechanism* provides support for hypothesis H3: that people who to a high degree get a real-job-experience benefit more from the programme in terms of employment. Thus, inclusion in social activities ($\beta = .035, p < .001$) and carrying out the same type of tasks as the colleagues ($\beta = .032, p < .017$) were significant predictors of subsequent employment degree. The predictor “influence on tasks” is negative, however only significant at the level of 0.10 when included in model 2 (the coefficient is positive when conducting a regression analysis with solely the dependent variable employment degree and the predictor influence on tasks). None of the indicators for the *progression mechanism* are significant in the short term measured as employment degree in the following five months after beginning the programme. Thus, model 2 offers no support for hypothesis H4: that participants who experience progression during their internship enhance their employment chances the most. In the programme theory, it was assumed that there would be a positive association between supportive means such as peer education, self-assessed progression and employment degree; however, this was not the case.

DISCUSSION

The results thus provide support for hypothesis 1 that workplace experience programmes have a positive effect on employment degree, some support for hypothesis 2 about the importance of a good match, and support for hypothesis 3 that an authentic or real work-place experience enhances subsequent employment and no support for hypothesis 3 about progression. The support of H1 is in line with previous literature and thus foreseen (e.g. Jespersen et al., 2008; Rosholm & Svarer, 2011). Regarding H3, the results become very interesting. Previous literature has, as described in the theoretical section, claimed that an authentic experience during a workplace experience programme is essential for a good result. The studies gives valuable knowledge about important factors of the programme such as inclusion and carrying out tasks of real value for the company (e.g. DAMVAD, 2015; Holt &

Mehlsen, 2017; Madsen et al., 2016). However, none of the studies actually *tests* the relationship between these factors and the subsequent employment degree as done in the present study. In the operationalisation of what constitutes a “real” workplace experience, several aspects were included. Nevertheless, only social inclusion and carrying out the same tasks as the colleagues – which could be interpreted as professional inclusion – are significant predictors. The majority of the respondents claim to be included both socially and professionally to a high or very high degree at the workplace. However, some respondents are less included socially and professionally and have significant lower employment degrees.

Holt et al. (2017) shed some light on the importance of inclusion for people in a temporal position, such as workplace experience programmes. They conclude that due to the uncertainty about the future, which is unavoidable in a temporal position, the participants give high importance to the social elements of being at a workplace, e.g. that the colleagues salute them and that they are included in lunch breaks. Social inclusion is found to be especially important for participants who carry out tasks that are not “core” to the workplace, e.g. maintenance of outdoor areas at a care centre (Holt & Mehlsen, 2017). The degree of social inclusion in the workplace experience programme is thus a good indicator for a successful programme. Furthermore, Madsen et al. (2016) show that employers are willing to participate in workplace experience programmes for many reasons, including social responsibility, as long as it is cost-neutral. However, the participant has to be worth the money to get hired afterwards and fit into the company culture, e.g. the jargon and norms (Madsen et al., 2016). Thus, it is reasonable to argue that the more the participant is included both socially and professionally at the workplace, the more evident it will be for the employer whether the participant fits into the company culture and the job functions. Hence, the information asymmetry is broken down. Another possible explanation is that if the participant carries out the same tasks as the colleagues it means that he or she can replace them in the case of a job opening. On the contrary, one would assume that a participant who carry out remarkably different tasks than the colleagues are less likely to be taken into consideration as a candidate for their jobs in case of a job opening.

Rather surprisingly, the results give only limited support for hypothesis 2, that a good match improves the employment degree and no support for hypothesis 4, that the more progression the unemployed experiences, the more the employment degree will improve. The results are based on all participants and the employment degree in the following five months. It is likely that the results would have been slightly different, if they were conducted for separate groups of participants, e.g. match groups 2&3, or based on employment degree in the following year. Especially when it comes to the progression mechanisms, the time span is important to take into consideration. The progression mechanism measures how self-assessed achievement of skills affects employment. This could also be interpreted as the effect of training. In general, human capital programmes with training have small or even negative effect in the short term, but are shown to have larger on medium and long-term impact (Card et al., 2015).

Thus, it is too soon to dismiss the predictive powers of the match and progression indicators completely.

CONCLUSION

There is a need for more evidence on how workplace experience programmes work. This case study offers evidence that workplace experience programmes improve employment, especially for those who experience social and professional inclusion at the workplace. The average treatment effect on the treated (ATT) is .092, which means that in the following five months after beginning the programme, on average, the participants work 14.75 hours more a month than if they had not participated in the programme. Thus, the effect is positive, as found in other studies (Danish Economic Councils, 2012; Elbæk et al., 2015; Jespersen et al., 2008; Ministry of Employment, 2016b; Rosholm & Svarer, 2011).

The current study further adds to the literature by investigating the mechanisms through which the workplace experience programme works. The study shows that inclusion in social activities and carrying out the same tasks as colleagues significantly affect subsequent employment. Thus, the study provides evidence for the need for giving the unemployed an authentic workplace experience. Several studies have shown the importance of social inclusion and the importance of carrying out tasks which has real value to the workplace in relation to motivation and a general satisfaction with the ALMP (DAMVAD, 2015; Holt & Mehlsen, 2017; Madsen et al., 2016). However, this study makes a contribution to the literature by *testing* the importance of social and professional inclusion for the subsequent employment degree through a combination of survey data from former trainees and high quality register data. The study finds only limited support for the effect of a good match between the participant and the host institution and no support for the effect of the progression experienced during the workplace experience programme – at least in the short term.

The findings of this study are of value to policy makers whose goal it is to enhance employment through active labour market programmes. Workplace experience programmes are shown to be an effective measure to enhance employment. If implemented with a higher degree of social and professional inclusion the programmes may produce even better results in the future.

APPENDIX A.

Table A.1. Descriptive statistics of survey variables

| Variable | Obs. | Mean | SD | Description |
|---|------|------|------|--|
| <i>Match indicators</i> | | | | |
| Who found the programme | 798 | | | Who found the programme? (categorical variable) 42.73% claim that they found it themselves, 34.71% claim that they found it in collaboration with the jobcentre, 19.42% claim that the jobcentre found it and 3.13% claim that family or friends found the programme. |
| Clear purpose of the programme | 798 | 3,14 | 0,99 | Did you experience a clear purpose with the programme? |
| Motivation | 798 | 3,55 | 0,80 | To what degree were you motivated to begin the programme? |
| Relationship boss | 798 | 3,46 | 0,72 | How was your relationship to your boss? |
| Relationship colleagues | 798 | 3,58 | 0,64 | How was your relationship to your colleagues? |
| Relationship jobcentre | 798 | 3,11 | 0,85 | How was your relationship to the jobcentre? |
| Total satisfaction with programme | 798 | 3,23 | 0,89 | How satisfied were you in total with the programme? |
| <i>Real workplace indicators</i> | | | | |
| Inclusion in social activities | 668 | 2,95 | 1,18 | To what extent were you included in social activities? |
| Same type of tasks as colleagues | 769 | 3,27 | 0,86 | To what extent did you carry out the same type of tasks as your colleagues? |
| Meaningful tasks | 798 | 3,52 | 0,76 | To what extent were the tasks meaningful? |
| Clear purpose of tasks | 798 | 3,59 | 0,71 | To what extent was the purpose of the tasks clear? |
| Ability to carry out tasks | 798 | 3,51 | 0,70 | To what extent were you able to carry out the tasks? |
| Influence on tasks | 798 | 2,96 | 0,99 | To what extent did you have influence on the tasks (e.g., when and how they should be carried out)? |
| Possibilities to learn new things through tasks | 798 | 3,03 | 1,00 | To what extent did you have possibilities to learn new things through the tasks? |

| | | | | |
|---|-----|------|------|---|
| Total satisfaction with tasks | 798 | 3,34 | 0,74 | How satisfied were you in total with the tasks? |
| <i>Progression indicators</i> | | | | |
| Support person or mentor | 757 | 0,25 | 0,43 | Did you have one or more support persons or mentors during the programme (i.e. a person who helped to get the programme to work, e.g., helped you with meeting stability)? 0 = no, 1 = yes. |
| On-the-job training | 748 | 3,18 | 0,93 | To what extent did you experience on-the-job training (i.e. that your boss or a colleague showed you how the tasks should be carried out)? |
| Feedback | 798 | 3,21 | 0,94 | To what extent did you get feedback on your work (e.g., if you had done a good or bad job)? |
| Clarified about job | 798 | 2,99 | 1,06 | To what extent has the programme made you clarified about job (what you what to work with in the future)? |
| Clarified about education | 798 | 1,99 | 1,15 | To what extent has the programme made you clarified about education (what you what to study)? |
| Achieved new competences | 798 | 2,39 | 1,12 | To what extent has the programme provided you with new competences (e.g., to operate machines or experience with serving customer)? |
| Achieved daily structure | 798 | 2,30 | 1,15 | To what extent has the programme given you daily structure (e.g. fixed routines, fixed meals and fixed bedtime)? |
| <i>Self-assessed control indicators</i> | | | | |
| Self-assessed physical health | 798 | 3,10 | 0,82 | How was your physical health at the time when the programme began? |
| Self-assessed mental health | 798 | 3,07 | 0,84 | How was your mental health at the time, when the programme began? |

Note I. 1 = very low, 4 = very high. Support person or mentor, 0 = no, 1 = yes.

Note II. In the table, the term “workplace experience programme” is shortened to “programme”.

Table A.2. Descriptive statistics of control variables

| Variable | Obs. | Mean | SD | Description |
|-----------------------------------|-------|-----------|-----------|--|
| Gender | 2,921 | 0.44 | 0.5 | 0=female, 1=male |
| Marital status | 2,921 | 0.34 | 0.47 | 0=single or missing, 1=married or registered partner |
| Age | 2,921 | 41.12 | 12.52 | Age at the start of the year they join the programme |
| Education level | 2,631 | 1.75 | 0.71 | Indicator for highest completed level of education. 1=primary school, 2=high school and vocational education, 3=academy profession and professional bachelor's programme, 4=master and PhD |
| Match group | 2,416 | 0.19 | 0.4 | 0=match group 1, 1=match groups 2&3 |
| Age youngest child | 1,141 | 8.75 | 6.96 | Age the year they join the programme |
| Medical expenses | 2,771 | 2,444.6 | 2,793.8 | |
| Net assets | 2,894 | - | 485,819.7 | |
| | | 32,939.91 | | |
| Employment history 3 years | 2,921 | 0.27 | 0.30 | Degree of employment stating from zero. 1=full-time (some people work more than full time) ^{xv} . |
| Education grant history 3 years | 2,921 | 0.07 | 0.19 | Degree of benefit support stating from zero to 1 ^{xvii} . |
| Cash benefit history 3 years | 2,921 | 0.19 | 0.33 | Degree of benefit support |
| Sickness benefit history 3 years | 2,921 | 0.10 | 0.19 | Degree of benefit support |
| Self-support history 3 years | 2,921 | 0.26 | 0.3 | Degree of benefit support |
| Education grant on the start date | 2,921 | 0.00 | 0.03 | Degree of benefit support |
| Cash benefit on the start date | 2,921 | 0.26 | 0.44 | Degree of benefit support |

/

| | | | | |
|------------------------------------|-------|------|------|---------------------------|
| Sickness benefit on the start date | 2,921 | 0.1 | 0.29 | Degree of benefit support |
| Self-support on the start date | 2,921 | 0.01 | 0.11 | Degree of benefit support |
| Employment on the start date | 2,921 | 0.04 | 0.15 | Degree of employment |

Note I. Degree of self-support on the start date is used in the PSM analysis, but it is omitted in the regression models because of collinearity.

Note II. Data for all 2,921 former participants. Some have missing data.

Table A.3. Propensity Score Matching

| Treatment assignment | Common support | | Total |
|----------------------|----------------|------------|--------|
| | Off support | On support | |
| Untreated | 0 | 83,219 | 83,219 |
| Treated | 0 | 2,921 | 2,921 |
| Total | 0 | 86,140 | 86,140 |

Table A.4. Employment degree the following 5 months after starting the workplace experience programme

| | Model 1 | Model 2 |
|---------------------------------------|---------------------|---------------------|
| <i>Control variables</i> | | |
| Self-assessed physical health | 0.052 (0.015)*** | 0.043 (0.016)*** |
| Self-assessed mental health | 0.012 (0.014) | 0.018 (0.014) |
| Gender (woman ref.) | -0.000 (0.021) | -0.004 (0.021) |
| Marital status (single ref.) | -0.003 (0.023) | -0.004 (0.023) |
| Age | -0.001 (0.001) | -0.000 (0.001) |
| Country (Denmark ref.) | | |
| Western country | -0.010 (0.059) | -0.008 (0.059) |
| Non-western country | 0.096 (0.048)** | 0.090 (0.049)* |
| Education level (ref. primary school) | | |
| High school and vocational | -0.011 | -0.021 |

| | | |
|--|----------------------|----------------------|
| education | (0.024) | (0.024) |
| Academy Profession and professional Bachelor's programmes | 0.096 (0.031)*** | 0.068 (0.032)** |
| Master and PhD | -0.104 (0.073) | -0.139 (0.075)* |
| Education level unknown | 0.050 (0.057) | 0.039 (0.058) |
| Match group (ref. match 1) | | |
| Match group 2 &3 | -0.062 (0.034)* | -0.052 (0.035) |
| Match group unknown | -0.066 (0.029)** | -0.063 (0.029)** |
| Age youngest child | -0.001 (0.002) | -0.002 (0.002) |
| Missing indicator age child | 0.014 (0.034) | 0.014 (0.034) |
| Medical expenses | -0.000 (0.000)*** | -0.000 (0.000)*** |
| Missing indicator medical expenses | -0.091 (0.053)* | -0.098 (0.054)* |
| Net assets | -0.000 (0.000) | -0.000 (0.000) |
| Missing indicator net assets | -0.125 (0.134) | -0.136 (0.133) |
| Employment history 3 years | 0.096 (0.043)** | 0.086 (0.044)* |
| Education grant history 3 years | 0.198 (0.065)*** | 0.181 (0.066)*** |
| Cash benefit history 3 years | -0.055 (0.053) | -0.076 (0.054) |
| Sickness benefit history 3 years | -0.095 (0.061) | -0.118 (0.062)* |
| Self-support history 3 years | 0.183 (0.045)*** | 0.167 (0.046)*** |
| Degree of cash benefit on the start date | -0.064 (0.035)* | -0.064 (0.036)* |
| Degree of sickness benefit on the start date | -0.126 (0.037)*** | -0.115 (0.038)*** |
| Degree of self-support on the start date | -0.082 (0.108) | -0.064 (0.108) |
| Degree of employment on the start date | 0.520 | 0.481 |

| | | |
|---|------------|------------|
| | (0.064)*** | (0.065)*** |
| <i>Match variables</i> | | |
| <hr/> | | |
| Who found the workplace experience programme (ref. myself) | | |
| In collaboration with jobcentre | -0.021 | |
| | (0.024) | |
| The jobcentre | -0.040 | |
| | (0.027) | |
| Family or friends | 0.027 | |
| | (0.058) | |
| Clear purpose with the internship | 0.025 | |
| | (0.014)* | |
| Motivation | -0.007 | |
| | (0.014) | |
| Relationship boss | -0.003 | |
| | (0.019) | |
| Relationship colleagues | -0.030 | |
| | (0.021) | |
| Relationship jobcentre | -0.013 | |
| | (0.013) | |
| Total satisfaction with programme | -0.002 | |
| | (0.019) | |
| <i>Real workplace experience</i> | | |
| <hr/> | | |
| Inclusion in social activities | 0.035 | |
| | (0.011)*** | |
| Missing indicator social inclusion | 0.050 | |
| | (0.041) | |
| Same type of tasks as colleagues | 0.032 | |
| | (0.013)** | |
| Missing indicator same tasks | 0.105 | |
| | (0.068) | |
| Meaningful tasks | -0.023 | |
| | (0.023) | |
| Clear purpose of task | 0.001 | |
| | (0.023) | |
| Ability to carry out tasks | -0.004 | |
| | (0.017) | |
| Influence on tasks | -0.021 | |
| | (0.012)* | |
| Possibilities to learn new things through tasks | 0.020 | |
| | (0.014) | |

| | | |
|-------------------------------------|------------------|-------------------|
| Total satisfaction with tasks | | 0.014 (0.022) |
| <i>Progression</i> | | |
| Support person or mentor (ref. yes) | | |
| No | | 0.031 (0.025) |
| Don't know | | 0.047 (0.049) |
| Job training (peer education) | | -0.014 (0.014) |
| Missing job training | | -0.031 (0.059) |
| Feedback | | 0.009 (0.014) |
| Clarified about job | | -0.001 (0.013) |
| Clarified about education | | -0.011 (0.011) |
| Achieved new competences | | -0.001 (0.012) |
| Achieved daily structure | | 0.010 (0.011) |
| Constant | 0.061 (0.071) | 0.032 (0.112) |
| R^2 | 0.30 | 0.35 |
| N | 798 | 798 |

* $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$

REFERENCES

- Allison, P. D. (2003). Missing Data Techniques for Structural Equation Modeling. *Journal of Abnormal Psychology*, 112(4), 545–557. <https://doi.org/10.1037/0021-843X.112.4.545>
- Astbury, B., & Leeuw, F. L. (2010). Unpacking Black Boxes: Mechanisms and Theory Building in Evaluation. *American Journal of Evaluation*, 31(3), 363–381. <https://doi.org/10.1177/1098214010371972>
- Bay, H., & Rathlev, J. (2017). Population og stikprøver [Population and sample]. In M. Frederiksen, P. Gundelach, & R. Skovgaard Nielsen (Eds.), *Survey - Design, stikprøve, spørgeskema, analyse* [Survey - Design, sample, questionnaire, analysis] (pp. 31–54). Copenhagen: Hans Reitzels Forlag.
- Bredgaard, T. (2015). Evaluating What Works for Whom in Active Labour Market Policies. *European Journal of Social Security*, 17(4), 436–452.
- Bredgaard, T., & Halkjær, J. L. (2016). Employers and the Implementation of Active Labor Market Policies. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 6(1), 47. <https://doi.org/10.19154/njwls.v6i1.4909>
- Bredgaard, T., Jørgensen, H. H., Madsen, R., Dahl, M. R., & Hansen, C. (2011). *Hvad virker i aktiveringsindsatsen?* [What works in active labour market programmes?]. Research Center for Evaluation and NewInsight.
- Bredgaard, T., Jørgensen, H., Madsen, P. K., & Rasmussen, S. (2017). *Dansk Arbejdsmarkedspolitik* [Danish labour market policies] (2nd ed.). Copenhagen: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Caliendo, M., & Kopeinig, S. (2005). *Some Practical Guidance for the Implementation of Propensity Score Matching* (DIW Discussion Papers, No. 485). Retrieved from <http://hdl.handle.net/10419/18336%0AStandard-Nutzungsbedingungen>:
- Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2010). Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. *The Economic Journal*, 120(1976), 452–477. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2010.02387.x>.
- Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2015). *What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations*. Discussion Paper No. 9236 - Iza Working Papers. <https://doi.org/10.3386/w21431>

Crépon, B., & van den Berg, J. (2016). *Active Labor Market Policies*. IZA Discussion paper NO. 10321. Retrieved from http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=641561

Dalkin, S. M., Greenhalgh, J., Jones, D., Cunningham, B., & Lhussier, M. (2015). What's in a mechanism? Development of a key concept in realist evaluation. *Implementation Science*, 10(1), 1–7. <https://doi.org/10.1186/s13012-015-0237-x>

DAMVAD. (2015). *Analyse af drivkræfter og barrierer for den virksomhedsrettede indsats for ikke-arbejdsmarkedspare borgere [Analysis of potentials and barriers to company-directed activation programmes for disadvantaged unemployed]*. Copenhagen.

Danish Economic Councils. (2012). *Dansk Økonomi, Efterår 2012, Konjunkturvurdering, Arbejdsmarkedspolitik i høj- og lavkonjunktur [Danish Economy, Autumn 2012, Economic outlook for the Danish economy and Danish labour market policy]*.

Danish Agency for Labour Retention and International Recruitment (STAR). (2017). Jobindsats - Data om arbejdsmarkedet [Job measures - Labour market data]. Retrieved December 29, 2017, from <http://www.jobindsats.dk/>.

Elbæk, K., Bach, H. B., Bille, R., Graversen, B. K., Holt, H., Jensen, S., & Jonassen, A. B. (2015). *Evaluering af mentorordningen [Evaluation of the mentoring programme]*. Copenhagen: SFI - The Danish National Centre for Social Research.

Eskelinen, L., & Olesen, S. P. (2010). *Beskæftigelsesindsatsen og dens virkninger set fra kontanthjælpsmodtagernes perspektiv [The active labour market policy and its effects from the perspective of the cash benefit recipients]*. Copenhagen: AKF.

Goul Andersen, J., & Pedersen, J. J. (2007). *Continuity and change in Danish active labour market policy: 1990-2007. The battlefield between activation and workfare* (No. 2007–54). Centre for Comparative Welfare Studies (CCWS) Working paper. Aalborg.

Henriksen, A. C. (2010). *Veje til beskæftigelse - En kvalitativ undersøgelse af indsatser over for ikke-arbejdsmarkedspare kontanthjælpsmodtagere [The routes to employment - A qualitative study of programmes directed towards disadvantaged cash benefit recipients]*. Copenhagen: SFI - The Danish National Centre for Social Research.

Hohnen, P., Mortensen, M. D., & Klitgaard, C. (2007). *Den korteste vej til arbejdsmarkedet - En kvalitativ undersøgelse af indsatsen over for ikke-arbejdsmarkedspare ledige [The shortest route to the labour market - A qualitative survey of initiatives for*

who are not assessed to be ready for the labour market]. Copenhagen: SFI - The Danish National Centre for Social Research.

Holt, H., & Mehlsen, L. (2017). *Rummelighed i praksis - Forudsætninger for gode inklusionsforløb på kommunale arbejdspladser [Inclusiveness in practice - Requirements for good inclusion programmes at municipal workplaces]*. Copenhagen: The Danish Center for Social Science Research (VIVE). Retrieved from <https://en.sfi.dk/publications/inclusiveness-in-practice-13106/>

Jespersen, S. T., Munch, J. R., & Skipper, L. (2008). Costs and benefits of Danish active labour market programmes. *Labour Economics*, 15(5), 859–884. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2007.07.005>

KL. (2016). *Brug nøgletal i styringen - kend din kommune [Use the key figures in the administration - know your municipality]*. København S. Retrieved from http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_71609/cf_202/Brug_n-gletal_i_styringen_-_Kend_din_kommune_2015.PDF

Koch-committee. (2015). *Nye veje mod job - for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet [New ways towards jobs - for citizens on the fringes of the labour market]*. Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelses indsats [Expert committee on the assessment of the active labour market policy]. Retrieved from http://bm.dk/da/Aktuelt/Pressemeddelelser/Arkiv/2015/03/Regeringen_har_modtaget_Kochudvalgets_anbefalinger.aspx

Lechner, M. (1999). Earnings and Employment Effects of Continuous Off-the-Job Training in East Germany after Unification. *Journal of Business & Economic Statistics*, 17(1), 74–90. <https://doi.org/10.2307/1392240>

Leuven, E., & Sianesi, B. (n.d.). PSMATCH2: Stata module to perform full Mahalanobis and propensity score matching, common support graphing, and covariate imbalance testing. Retrieved January 2, 2018, from <https://ideas.repec.org/c/boc/bocode/s432001.html>

Madsen, M. B., Nielsen, U. S., Ehrenreich, R., Habekost, A. M. & Ørnboel, J. K. (2016). *Fra udsat til ansat - Set fra et arbejdsgiverperspektiv [From disadvantaged to employed - From the employers' perspective]*. Copenhagen: Metropolitan University College and Væksthusets Forskningscenter

Martin, J. P., & Grubb, D. (2001). What works and for whom: a reievew of OECD countries' experiences with active labour market policies. *IFAU Working Paper*, 14.

Ministry of Employment. Bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats [Executive Order of the Act on Active Employment Policy], LBK nr 1342 af 21/11/2016 (2016).

Ministry of Employment. (2016b). *Effektanalyse af virksomhedspraktik for voksne kontanthjælpsmodtagere* [Effect analysis of workplace experience programmes for adult social assistance recipients]. Copenhagen. Retrieved from [http://bm.dk/da/Analyser/Effektanalyse af virksomhedspraktik for voksne kontanthjælpsmodtagere.aspx](http://bm.dk/da/Analyser/Effektanalyse%20af%20virksomhedspraktik%20for%20voksne%20kontanthjælpsmodtagere.aspx)

Nøgletal.dk. (2017). Økonomi- og Indenrigsministeriets Kommunale Nøgletal [The Ministry for Economic Affairs and the Interior's municipal key figures]. Retrieved December 29, 2017, from <http://www.noegletal.dk>

OECD. (2017). Active Labour Market Policies: Connecting People with Jobs. Retrieved December 28, 2017, from <http://www.oecd.org/employment/activation.htm>

Pawson, R. (2002). Evidence-based Policy: The Promise of 'Realist Synthesis'. *Evaluation*, 8(3), 340–358. <https://doi.org/10.1177/135638902401462448>

Pawson, R. (2006). *Evidence-Based Policy: A Realist Perspective*. London: SAGE Publications Ltd.

Pawson, R., & Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*. London: SAGE Publications Ltd.

Rosholm, M., & Svarer, M. (2008). The threat effect of active labour market programmes. *Scandinavian Journal of Economics*, 110(2), 385–401. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9442.2008.00544.x>

Rosholm, M., & Svarer, M. (2011). *Effekter af virksomhedsrettet aktivering i den aktive arbejdsmarkedspolitik* [Effects of company-directed activation programmes in the active labour market policy]. Retrieved from <https://star.dk/media/1332/effekter-af-virksomhedsrettet-aktivering.pdf>

Rosholm, M., & Svarer, M. (2012). *Overordnede effekter af aktiv arbejdsmarkedspolitik* [Overall impacts of active labour market policies].

Salado-Rasmussen, J., & Bredgaard, T. (2016). Virkningssyntese – en alternativ tilgang til metaanalyse [Realist synthesis – An alternative approach to meta-analysis]. *Økonomi Og Politik*, 3(årgang 89), 68–82.

Skipper, L. (2010). *En mikroøkonometrisk evaluering af den aktive beskæftigelsesindsats [A micro econometric evaluation of the active labour market policy]*. København: AKF.

Skipper, L. (2014). *Effektivitetsudvikling af aktivering [Efficiency development of activation policies]*. København K: KORA, the Danish Institute for Local and Regional Government Research.

STAR. (2017). *DREAM, version 39, 20. marts 2017/JHR*. Retrieved from <https://www.dst.dk/-/media/Kontorer/13-Forskning-og-Metode/DREAM-koder-version-39.pdf?la=da>

Torfig, J. (2004). *Det stille sporskifte i velfærdsstaten - En diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse [The silent change of course in the welfare state - A discourse-based decision-making analysis]*. Aarhus: Århus Universitetsforlag.

Wooldridge, J. M. (2002). *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. Cambridge: The MIT Press.

ENDNOTES

ⁱ Realist synthesis is an approach for systematic review proposed by Ray Pawson (2002, 2006) that focuses on the cumulative and iterative process of theory building (Pawson, 2002, 2006).

ⁱⁱ The job-training programme was introduced to secure that long-term unemployed could regain the right to unemployment insurance by participating in the programme (Bredgaard et al., 2017). It is the first example of a real ALMP instrument in Denmark (Bredgaard & Halkjær, 2016).

ⁱⁱⁱ These instruments can be used together with other social instruments, e.g. mentor.

^{iv} The social assistance scheme is the lowest safe net for unemployed. Social assistance is a selective benefit and recipients are not allowed to have personal assets above a value of DKK 10,000 (€ 1,300) if they are single or above DKK 20,000 if they are married (Bredgaard et al., 2017). Unemployed on social assistance are also referred to as 'cash benefit recipients' in the research literature.

^v The criterion for participation in the survey was that at least *some* of the internship should be taking place within that time span. Thus, some participants started the internship before January 2016. The internship should be finished by April 30 2017.

^{vi} The 2,921 persons can be characterized as the "possible" population. The distinction between population and "possible" populations is used in (e.g. Bay & Rathlev, 2017: 33).

^{vii} The classification system by match groups was replaced by new visitation categories January 1, 2014. However, Danish Statistics continues to provide data on match groups and these are used to ensure uniformity in the analysis.

^{viii} A chi-square test of independence shows that there is a significant and low-to-medium strength relationship between match group and dropout from the population ($p = .000$, Cramer's $V = .36$). Match groups 2 & 3 constitute 20.3% of the total population, but only 16.1% of the "possible" population with an email.

^{ix} There is a significant and low strength relationship between match group and nonresponse ($p = .000$, Cramer's $V = .08$). Match groups 2 & 3 constituted 16.1% of the "possible" population and 11.5% of the respondents.

^x Another possibility would have been to exclude persons with an employment degree on the start date. However, this would have meant excluding a substantial number of the respondents in the survey and hence it was considered as being less beneficial.

^{xi} The random start date is generated in Stata by the function "runiform" with an independent draw in the distribution of start dates. This method is used in Lechner (1999: 89).

^{xii} Compared to the average treatment effect (ATE), which is the expected effect of treatment on a randomly drawn person from the population, $ATE = E(y_1 - y_0)$. A binary explanatory variable describes the difference in outcomes with and without treatment, treatment/programme participation (y_1) and non-treatment (y_0). In ATT the variable $w = 1$ denotes treatment and $w = 0$ non-treatment.

^{xiii} Written by Edwin Leuven and Barbara Sianesi (Leuven & Sianesi, n.d.).

^{xiv} Employment degree multiplied by 160.33 (STAR, 2017: 44).

^{xv} Based on a monthly continuous variable starting from zero. 0=no employment, 1=full-time employment.

^{xvi} Based on a weekly dichotomous variable. 0=no support, 1=support.

ARTIKEL 3. DE VIRKSOMME MEKANISMER I KOMMUNALE BESKÆFTIGELSESPROJEKTER - ET DYBDEGÅENDE CASESTUDIE

Julia Salado-Rasmussen, ph.d.-studerende
Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet
Fibigerstræde 1, 9220 Aalborg Øst, Danmark

ABSTRACT

Kommunale beskæftigelsesprojekter har i mange år været den primære indsatsstype for ledige, men er nu på kraftig retur. Indsatserne er blevet kritiseret for manglende beskæftigelseseffekt, og i flere kommuner nedlægges de kommunale beskæftigelsesprojekter til fordel for virksomhedsrettede indsatser. Inden de kommunale beskæftigelsesprojekter dømmes helt ude, er det værd at lære af de mange års erfaring og undersøge, hvordan de virker, og hvad der er udfordringerne. Casestudiet bygger på kvalitativ empiri fra 23 informanter og kvantitative data fra 1.402 deltagere. Undersøgelsen viser, at det kommunale beskæftigelsesprojekt har begrænset progressions- og beskæftigelseseffekt. Der identificeres seks virksomme mekanismer: mening, relationsdannelse, medkonstruktør, problemløsning, hverdagsmestring og arbejdsidentitet, samt tre moderatorer: borgernes behov og livssituation, evaluering og opfølgning samt fysiske rammer som kan forklare muligheder og barrierer ved indsatsen.

Nøgleord: Casestudie, virkningsevaluering, kommunale beskæftigelsescentre, beskæftigelsesindsatser, ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, kontanthjælp

INDLEDNING

Kommunale beskæftigelsesprojekter¹ er blevet kraftigt kritiseret gennem årene for at være et meningsløst ressourcespild og en lang afklaringsproces, som ikke bringer borgerne tættere på arbejde og blot fungerer som ren opbevaring (Bredgaard et al., 2011a; Hansen, 2001; Henriksen, 2010). Derudover er kommunale beskæftigelsesprojekter med produktion² også blev kritiseret for at være konkurrenceforvridende (Bredgaard et al., 2011b; Rosdahl, 2006). Målgruppen for kommunale beskæftigelsesprojekter er primært ledige med problemer ud over ledighed, fx sociale problemer, psykiske problemer eller helbredsproblemer. Formålet er typisk at træne den ledige til arbejdsmarkedet, hvilket kan karakteriseres som en *socialiseringsstrategi*³. Indsatsen er tilrettelagt som vejlednings- og afklaringsløb og kan også indeholde træningsforløb, hvor den ledige indgår i produktionen af produkter eller servicearbejde som vedligeholdelse af parker. Projekterne skal simulere ”rigtige” arbejdspladser, så deltagerne kan træne deres personlige og sociale kompetencer og lære at gebærde sig på en arbejdsplads (Bredgaard et al. A, 2011b).

Resultaterne i den danske og internationale forskningslitteratur er ikke entydige, men peger overvejende i retning af, at de virksomhedsrettede indsatser skaber de bedste beskæftigelseseffekter i sammenligning med indsatser med træning, vejledning og opkvalificering (Crépon & van den Berg, 2016; De Økonomiske Råd, 2012; Kluve, 2010; Rosholm & Svarer, 2012; Skipper, 2010). Gennem politiske stramninger har man da også gradvist forsøgt at lukke ’aktiveringsfabrikken’ ned, fx med vedtagelsen af *Flere i arbejde*-reformen i 2002 (Larsen, 2011). Det fremgik også af Koch-udvalgets⁴ anbefalinger i 2015, at indsatsen for borgere med begrænsninger i

¹ Betegnelsen kommunale beskæftigelsesprojekter anvendes i forskningslitteraturen til at beskrive indsatser med ’øvrige vejledning og opkvalificering’ (eksempelvis i Bredgaard et al., 2011a). Øvrig vejledning og opkvalificering er en bred indsatskategori under hovedredskabet ’Vejledning og opkvalificering’ i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 32. Øvrig vejledning og opkvalificering er ikke-ordinære uddannelser og kurser, særligt tilrettelagte projekter og uddannelsesforløb, herunder praktik under uddannelsesforløbet, danskundervisning og korte vejlednings- og afklaringsforløb. De to øvrige hovedredskaber er ansættelse med løntilskud og virksomhedspraktik (LAB-loven, 2016).

² Produktionen må ikke være konkurrenceforvridende (LAB-loven, 2016: §33).

³ Der kan karakteriseres fire strategier inden for den aktive arbejdsmarkedspolitik. De øvrige tre er en motivationsstrategi (lavere ydelser, øget aktivering), en kvalificeringsstrategi (uddannelse) og en netværksstrategi (formidle kontakt til arbejdsgivere, typisk gennem virksomhedsrettede indsatser) (Bredgaard et al., 2017).

⁴ Regeringen, bestående af Socialdemokratiet, det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti, nedsatte i 2013 en ekspertgruppe, som skulle komme med anbefalinger til en ny omkostningseffektiv beskæftigelsesindsats. Formanden for ekspertgruppen var den tidligere skatte- og sundhedsminister Carsten Koch, deraf navnet ”Koch-udvalget” (Koch-udvalget, 2015).

arbejdsevnen i højere grad: "(...) skal foregå ude på virksomhederne og inde på uddannelsesinstitutionerne frem for i lange afklaringsforløb i lukkede "projektmiljøer" (Koch-udvalget, 2015: 170). De politiske vinde har haft den ønskede effekt, og udviklingen går i retning af øget brug af særligt virksomhedspraktik. I 2017 var øvrig vejledning og opkvalificering (kommunale beskæftigelsesprojekter) stadig den mest anvendte indsatskategori målt i fuldtidspersoner, men gennem de seneste 6 år er der sket et fald på 5,1 procentpoint, mens virksomhedspraktik er steget med 6,4 procentpoint. I 2011 var der således næsten dobbelt så mange fuldtidspersoner i indsatser med øvrig vejledning og opkvalificering, som der var i virksomhedspraktik, mens fordelingen i 2017 havde udjævnet sig til henholdsvis 22.824 fuldtidspersoner i øvrig vejledning og opkvalificering og 17.715 fuldtidspersoner i virksomhedspraktik (Jobindsats.dk, 2017). Sideløbende med denne udvikling har man i dagspressen kunne følge nedlæggelse af mange af de traditionelle kommunale beskæftigelsesprojekter (fx i TV2 Fyn, 2017).

Inden de kommunale beskæftigelsesprojekter afskrives helt, er det værd at lære af de mange års erfaring. Borgerne har "ret og pligt" til aktivering, så når de kommunale beskæftigelsesprojekter lukker, må denne målgruppe antages at blive aktiveret i andre tilbud⁵, i særdeleshed virksomhedspraktik. Udfordringen er, at de virksomhedsrettede indsatser ikke nødvendigvis er brugbare over for ikke-arbejdsmarkedssparate ledige (Hohnen et al., 2007; Weibel & Madsen, 2012), og virksomhederne kan være tilbageholdende på grund af de lediges forskelligartede sociale problemer (DAMVAD, 2015). Man kan derfor forestille sig en knopskydning af nye virksomhedsrettede indsatser med hovedvægt på en socialiseringsstrategi og øget brug af supplerende indsatser som mentorer. Formålet er derfor fortsat at træne de ledige til arbejdsmarkedet, selv om indsatsen foregår på virksomheder, ofte virksomhedscentre. Der er derfor god grund til at tage ved lære af de mange års erfaring med en socialiseringsstrategi i kommunale beskæftigelsesprojekter. Den eksisterende litteratur peger på en række forhold, som generelt har betydning for virkningen af beskæftigelsesindsatser. Et væsentlig spørgsmål, som imidlertid stadig ikke er besvaret i litteraturen, er, hvordan, for hvem og under hvilke omstændigheder kommunale beskæftigelsesprojekter antages at virke. Med andre ord, hvilke mekanismer og moderatorer (kontekstforhold) antages at skabe en beskæftigelseseffekt, og hvilke muligheder og barrierer knytter sig til denne antagelse?

Artiklen indledes med en beskrivelse af den teoretiske ramme, som trækker på virkningsevaluering, og den eksisterende litteratur. Derefter præsenteres metoden og datagrundlaget som bygger på et dybdegående casestudie af et kommunalt

⁵ Hohnen et al. (2007) finder i en kvalitativ undersøgelse af indsatsen over for ikke-arbejdsmarkedssparate ledige, at case-kommunerne med et dominerende fokus på krav og disciplineringsredskaber som økonomiske sanktioner og straksaktivering i praksis næsten udelukkende anvender kommunale beskæftigelsesprojekter (Hohnen et al., 2007).

beskæftigelsesprojekt. Dernæst følger den empiriske analyse af casen og sluttelig en konklusion.

VIRKNINGSEVALUERING

Virkningsevaluering anvendes som analytisk ramme til at undersøge, hvordan kommunale beskæftigelsesprojekter antages at forbedre lediges beskæftigelsesmuligheder. Virkningsevaluering udspringer af Ray Pawson og Nick Tilley (1997) 'Realistic Evaluation' (Bredgaard et al., 2016). Formålet med virkningsevaluering er at konstruere og teste programteorier (antagelser) om, hvordan, for hvem og under hvilke omstændigheder indsatser virker. Indsatser virker, hvis de introducerer de rette ideer og muligheder (generative mekanismer) i den rette kontekst. Konteksten er de sociale og kulturelle rammer for indsatsen, herunder nøglepersoners kapaciteter, interpersonelle relationer, institutionelle rammer og makrostrukturer, fx høj- eller lavkonjunktur (Pawson, 2013; Pawson & Tilley, 1997). Mekanismer er de indre forhold i en indsats, som skaber forandring (Pawson & Tilley, 1997) og kan beskrives som de ressourcer, en indsats stiller til rådighed, og den reaktion, det skaber blandt deltagere i en specifik kontekst (Dalkin et al., 2015). Mekanismer er med andre ord forandringsagenter, der først påvirker deltagernes tanker og dernæst deres handlinger (Pawson, 2013). Blom og Morén (2010) definerer mekanismer som kæden af årsager, motiver, overvejelser og valg, som skaber forandring (Blom & Moren, 2010: 104). Definitionen er særlig velegnet inden for socialt arbejde og beskæftigelsesindsatser, da den ekspliciterer, at det handler om *sociale* mekanismer. I modsætning til mekanismer inden for fysikkens verden, som består af fx en kemisk komposition af krudt, består sociale mekanismer af menneskers valg og kapaciteter (Pawson & Tilley, 1997). Antagelsen er, at indsatser virker for nogle under bestemte omstændigheder, men ikke nødvendigvis virker for andre eller under andre omstændigheder. Disse forskelle bliver skjult under gennemsnitlige udfald, hvis man alene ser på effekten af en indsats. Som evaluator er man derfor interesseret i sammenhængen mellem årsag og virkning – altså at åbne indsatsernes "sorte boks" (Salado-Rasmussen et al., 2016). Virkningsevaluering er velegnet til at systematisere den viden, som beskæftigelsesmedarbejdere har om sammenhængen mellem indsats og virkninger, og derudover kan tilgangen synliggøre andre virkninger end ordinær beskæftigelse og uddannelse (Bredgaard et al., 2011a). Det første trin i nærværende virkningsevaluering er således at undersøge effekterne af kommunale beskæftigelsesprojekter og udlede antagelser om, hvordan de virker, fra den eksisterende litteratur.

LITTERATURGENNEMGANG

Den internationale kvantitative litteratur indikerer, at der er moderate effekter af indsatser, som skal vedligeholde og opgradere lediges kvalifikationer gennem uddannelse og træning (*human capital*-tilgangen) (Card et al., 2010, 2015; Crépon & van den Berg, 2016). Litteraturen er dog ikke entydig, hvilket skyldes væsentlige

variationer mellem landene i forhold til indsatsernes indhold, målgruppe, og længde, og om de foregår på kommunale arbejdspladser eller i private virksomheder samt under høj- eller lavkonjunktur. Derudover varierer resultaterne alt efter, om man evaluerer på kort-, mellemlang eller lang sigt. Eksempelvis viser Card et al. (2015), at virksomhedsrettede indsatser med fokus på *work first*-tilgangen har stor effekt på kort sigt, mens indsatser med fokus på *human capital*-tilgangen typisk har bedre effekter, hvis de evalueres på mellemlang eller lang sigt. De danske studier er også modstridende, men peger mere entydigt i retning af moderate eller direkte negative effekter af indsatser med vejledning og opkvalificering (De Økonomiske Råd, 2012; Rambøll, 2008; Rosholm & Svarer, 2012; Skipper, 2010; Sørensen et al., 2013). Arendt (2013) har gennemført en litteraturgennemgang af kvantitative studier, der specifikt omhandler indsatser med øvrig vejledning og opkvalificering (kommunale beskæftigelsesprojekter). Han finder, at der er moderat evidens for negative effekter af både kortvarig vejledning og afklaring, særligt tilrettelagte projekter og særligt tilrettelagte uddannelsesforløb. Derudover påpeger han, at kommunerne gennemfører en række forsøg med indsatser målrettet de svagere ledige, men at de stort set aldrig evalueres på en måde, der gør det muligt at vurdere, om indsatserne virkede (Arendt, 2013). Rosdahl (2006) undersøger kommunale beskæftigelsesprojekter med produktion på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner. Kommunerne vurderer, at aktiveringen har haft positiv betydning for deltagerne, særligt i forhold til mødestabilitet, afklaring og motivation. Ud fra besvarelserne skønnes det, at omkring en tredjedel overgår til ordinær uddannelse eller beskæftigelse efter aktiveringen (Rosdahl, 2006). Samlet set er beskæftigelseseffekterne af kommunale beskæftigelsesprojekter således moderate.

En række danske kvalitative studier har belyst udformningen af beskæftigelsesindsatsen, og hvordan den opfattes af frontlinjemedarbejderne (fx sagsbehandlere, og virksomhedskonsulenter) og ledige. Ses der på tværs af de danske kvalitative studier, kan der peges på en række forhold, som har betydning for, om indsatserne forbedrer borgernes beskæftigelsesmuligheder. Der er med andre ord nogle fælles mekanismer og moderatorer eller 'common factors', som går igen på tværs af beskæftigelsesindsatser. Teorien om 'common factors' kommer oprindeligt fra psykoterapien, hvor man fandt ens behandlingseffekt på tværs af en række forskellige terapiformer⁶ (Pawson, 2013; Vedung & Dahlberg, 2013). Heraf kunne man udlede, at 85 pct. af effekten knyttede sig til (1) borgernes karakteristika og livssituation, (2) relationen mellem borgeren og klienten samt (3) 'placebo, håb og forventnings-faktorer', altså hvorvidt borger og terapeut troede på, at terapien kunne gøre en forskel, mens kun 15 pct. af effekten skyldtes den specifikke terapiform (4) (Hubble et al., 1999). Tilgangen kan overføres til socialt arbejde (se eksempelvis Blom & Moren, 2010; Vedung & Dahlberg, 2013) og beskæftigelsesindsatser og

⁶ Fænomenet kaldes Drontens dom, med henvisning til Lewis Carrolls Alice i eventyrland, hvor dronten efter et kapløb erklære,r at "Everybody has won and all must have prizes" (Pawson, 2013: 120; Vedung & Dahlberg, 2013: 150).

bidrager med et skærpet blik for mekanismer og moderatorer, som knytter sig til borgernes karakteristika, frontlinjemedarbejderne og deltagernes relation, deres håb og forventninger til indsatsen og de specifikke teknikker, der anvendes i indsatsen. Samlet set udledes der seks virksomme mekanismer fra litteraturen:

(1) At skabe *mening* med indsatsen og gøre den relevant for den ledige (Bredgaard & Hansen, 2012; Eskelinen & Olesen, 2010; Horvath & Greenberg, 1994). Relevans skabes gennem ”en tydeliggørelse, konkretisering og forhandling frem for adfærdsregulering” (Eskelinen & Olesen, 2010: 14) samt gennem en fokus på indre motivation og den lediges ønsker til sin fremtidige arbejdssituation (Bredgaard & Hansen, 2012; Munk, 2017). Ydermere kan det have betydning, at sagsbehandleren har tillid til, at indsatsen virker (Eskelinen & Olesen, 2010). Mekanismen mening minder om ’placebo, håb og forventningsfaktorer’, som viser, at terapeuten og borgernes tro på indsatsen kan forklare 15 pct. af udfaldet af behandlingen (Hubble et al., 1999).

2) At skabe en *god relation* mellem sagsbehandler og ledig (Bredgaard & Hansen, 2012; Eskelinen & Olesen, 2010; Horvath & Greenberg, 1994; Munk, 2017). Inden for socialt arbejde taler man om the working alliance mellem borger og frontmedarbejder, som beskriver partnerskabet mellem borger og frontlinjemedarbejderen. Et positivt forhold mellem klient og terapeut er således en nødvendig (men ikke tilstrækkelig) forudsætning for alle effektiv indsats (Blom & Moren, 2010; Hubble et al., 1999). Studier inden for psykoterapien har fundet, at relationen kan forklare hele 30 pct. af udfaldet af behandlingen (Hubble et al., 1999). Ravn & Bredgaard (u.u.) har undersøgt betydningen af en working alliance inden for beskæftigelsesområdet, og de finder ligeledes, at kontanthjælpsmodtagere, der har en stærkt relation (working alliance) til deres sagsbehandler, har højere beskæftigelsesgrad det følgende år, end borgere med en svag relation (Ravn & Bredgaard, u.u.⁷).

(3) At gøre den ledige til *medkonstruktør*. Gennem inddragelse sikres det, at indsatserne er relevante, samt at borgerne tager ejerskab og ansvar (Bredgaard & Hansen, 2012; Eskelinen & Olesen, 2010; Henriksen, 2010; Munk, 2017; Weibel & Madsen, 2012). Inden for socialt arbejde og psykoterapi er det et velkendt tema. Man arbejder ofte med, at indsatsen skal forbedre borgernes muligheder for at hjælpe dem selv. Indsatsen skal således få borgeren til at gøre noget anderledes, end de plejer, dvs. få dem til at ændre tanke- og handlemønstre til det ønskværdige (Blom & Moren, 2010: 105f; Hubble et al., 1999: 10).

(4) At sørge for *problemløsning* og sikre den rette hjælp fra specialister, fx tandbehandling (Bredgaard & Hansen, 2012; Eskelinen & Olesen, 2010; Henriksen, 2010; Weibel & Madsen, 2012), men også afhjælpning af problemer, som opstår

⁷ Under udgivelse.

undervejs og hindrer deltagelse, fx trussel om lukning af vand (Munk, 2017). For gruppen af ikke-arbejdsmarkedssparate borgere kan selv små problemer opleves som store barrierer, og det er derfor vigtigt, at disse adresseres (Hohnen et al., 2007).

5) At understøtte *hverdagsmestring* (Bredgaard & Hansen, 2012; Hohnen et al., 2007). Ved gradvis at øge de lediges sociale evner og livskvalitet antages borgerne at rykke tættere arbejdsmarkedet (Bredgaard et. al, 2017). Det handler om at skabe struktur på dagligdagen og sunde rutiner i forhold til måltider og hygiejne for derved at forbedre den lediges forudsætninger for at komme i beskæftigelse.

6) At understøtte udviklingen af en *arbejdsidentitet* i form af afklaring omkring beskæftigelsesmål eller uddannelse (Bredgaard & Hansen, 2012; Munk, 2017). Munk (2017) beskriver, hvordan deltagerne gennem værkstedstræning og vejledning udvikler en spirende arbejdsidentitet i takt med, at de begynder at kunne forestille sig selv på arbejdsmarkedet. En egentlig arbejdsidentitet skabes dog først i mødet med en virksomhed (Munk, 2017).

Alle mekanismerne kan tolkes som et udtryk for en socialiseringsstrategi (Bredgaard et al., 2017) eller en human kapital-tilgang (Torfing, 2004). Det handler om empowerment og myndiggørelse af borgeren gennem opbygning af handlingskapaciteter hos den enkelte (Skytte, 2017). Derudover kan der udledes tre moderatorer fra litteraturen, altså kontekstuelle forhold der understøtter eller hæmmer mekanismerne:

(1) Deltagernes *karakteristika og behov* er en næsten selvindlysende moderator. Pawson og Tilley (1997) skriver eksempelvis: "*The best educational course in the world (of any type) needs appropriate students to make the best of it*" (Pawson & Tilley, 1997: 106). En indsats' virkning afhænger således af måden, den anvendes, og af, om den matcher deltagerne behov. En og samme indsats, eksempelvis forlængelse i et kommunalt beskæftigelsesprojekt, kan være virksom i én sammenhæng, men kritisabelt i en anden. Borgernes sociale netværk og grad af agency eller egen målbevidsthed er ligeledes afgørende for, om de kommer i arbejde eller nærmere arbejdsmarkedet (Eskelinen & Olesen, 2010). Borgernes agency er imidlertid ikke en konstant størrelse, men varierer over tid (Danneris, 2016). Det er derfor vigtigt, at beskæftigelsesmedarbejderne formår at gribe motivationen, når den er til stede (Bredgaard & Hansen, 2012). Studier inden for psykoterapi viser, at borgernes karakteristika og livssituation kan forklare hele 40 pct. af udfaldet af behandlingen (Hubble et al., 1999).

2) Flere studier peger på *opfølgning og evaluering* som afgørende moderatorer. Bredgaard og Hansen (2012) beskriver eksempelvis, hvordan overgangen fra et kommunalt beskæftigelsesprojekt til uddannelse eller arbejde er en kritisk transition med risiko for, at deltagerne lider nederlag. Derfor er opfølgning og fastholdelse vigtig under overgangen (Bredgaard & Hansen, 2012). Weibel og Madsen (2012)

finder imidlertid mangel på videndeling og erfaringsopsamling både i transitionerne mellem aktiveringssteder og jobcentrene og undervejs, mens aktiveringen foregår. Konsekvensen er manglende viden om indsatsens resultater, hvilket kan forhindre, at der skabes en sammenhængende indsats, som trinvist bygger videre på resultaterne fra den hidtidige indsats (Weibel & Madsen, 2012).

3) De *fysiske rammer* for indsatsen antages også at spille en rolle. Mekanismer aktiveres eller deaktiveres afhængigt af, om en indsats implementeres i troværdige eller utroværdige rammer (Pawson & Tilley, 1997). Der mangler generelt undersøgelser af de fysiske rammers betydning for beskæftigelsesindsatsen (Olesen, 2007). Ses der på litteraturen om virksomhedsrettede indsatser, er det dog kendetegnede, at de antages at virke, fordi de foregår i ”rigtige” virksomheder, frem for ”projektmiljøer” (Koch-udvalget, 2015; Salado-Rasmussen & Bredgaard, 2016). Munk (2017) peger ligeledes på, at spirende arbejdsidentitet kan formes i et kommunalt beskæftigelsesprojekt, men først integreres som en del af personens kerneidentitet på en arbejdsplads (Munk, 2017).

På baggrund af litteraturen er der konstrueret en præliminær programteori med mekanismer og moderatorer. Næste trin er at teste og specificere programteorien gennem et dybdegående casestudie af et kommunalt beskæftigelsesprojekt.

EMPIRI OG METODE

Undersøgelsen bygger på et dybdegående casestudie baseret på både kvalitativ og kvantitativ empiri. Casestudier giver mulighed for at analysere, hvordan et fænomen udfolder sig i praksis og er en særligt oplagt metode, når grænserne mellem fænomenet, man ønsker at undersøge, og konteksten ikke er skarpt afgrænsede (Yin, 1981). Kommunale beskæftigelsesprojekter skabes i interaktionen mellem de ledige og beskæftigelsesmedarbejderne (Eskelinen & Olesen, 2010), og kontekstforståelsen er derfor afgørende for at få en dybdegående indsigt i, hvorfor og hvordan indsatsen virker. Indledningsvis præsenteres casen og derefter empirien.

Casen

Detaljeringsgraden i beskrivelsen af casen er i det følgende søgt begrænset af hensyn til et ønske om at tilstræbe anonymitet. Casen, et kommunalt beskæftigelsesprojekt, lå placeret i Nordjylland i en kommune af gennemsnitlige størrelse. Arbejdsløsheden i kommunen er relativ høj (KL, 2016; Nøgletal.dk, 2017) og casen kan karakteriseres som en kritisk case. Hvis det kommunale beskæftigelsesprojekt virker i et område med høj arbejdsløshed, er det sandsynligt, at det også ville virke i en kommune med bedre beskæftigelsesmuligheder. Casen er en tidligere revalideringsinstitution⁸ med ca. 30 ordinært ansatte og har i flere årtier varetaget opgaver med funktionsafklaring

⁸ Revalideringsinstitutioner er beskyttede værksteder og revalideringscentre, hvor der foretages en vurdering af den invaliderede borgers arbejdsevne, optræning eller omskoling.

og social færdighedstræning af ledige. Derudover havde det kommunale beskæftigelsesprojekt en meget stor metal-, træ- og montageproduktion⁹. Indsatserne var målrettet alle ydelsesgrupper og bestod bl.a. af kurser i CV- og ansøgningsskrivning, fysisk træning, værkstedstræning, forskellige former for undervisning, fx mindfulness og kostvejledning. Medarbejderstaben bestod bl.a. af konsulenter, som udførte sagsbehandlerlignende opgaver fx udarbejdelse af jobplaner, værkstedsmedarbejdere og fysioterapeuter. I perioden 2012 til 2015 blev 1.224 borgere aktiveret på det kommunale beskæftigelsesprojekt. Heraf var godt halvdelen matchgruppe 1, lidt over en tredjedel matchgruppe 2 & 3, mens de resterende ikke havde en matchkategorisering¹⁰. Hovedparten af deltagerne var danskere. Baggrundsvariablene kan ses i bilag A. Få måneder efter dataindsamlingen gennemførte kommunen en større omlægning af beskæftigelsesindsatsen til mere virksomhedsrettede indsatser, og det kommunale beskæftigelsesprojekt blev lukket ned.

Kvalitativ empiri og metode

Den kvalitative empiri består af deltagende observation af det daglige arbejde på beskæftigelsesprojektet i ni dage (rundvisning på værksteder, deltagelse på CV- og jobsøgningskursus, kursus i mindfulness samt frokoster), observation af en konsultantsamtale med en borger, workshop med fire medarbejdere, tre fokusgruppeinterviews med yderligere ni medarbejdere og 10 individuelle borgerinterviews. Informanterne var rekrutteret med henblik på spredning i arbejdsfunktioner/indsatser, køn, anciennitet/alder og målgrupper/ydelsesgrupper. Et væsentligt element i undersøgelsen var at få italesat den tavse viden (antagelser) blandt medarbejderne om, hvordan det kommunale beskæftigelsesprojekt virkede. Som metodisk greb anvendes en programteori, som er velegnet til at synliggøre den tavse viden, som er indlejret i indsatser (Bredgaard et al., 2016; Funnell & Rogers, 2011). Fire medarbejdere deltog i en workshop, hvor de konstruerede en programteori for indsatsen¹¹. Medarbejdernes programteori fungerede efterfølgende som referenceramme for fokusgruppeinterviewene med de øvrige medarbejdere og som et redskab til dialog.

Kvantitativ empiri og metode

Det kvantitative data består af det kommunale beskæftigelsesprojekts egne registreringer af fratrædelsesårsager, registerdata fra Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM og Danmarks Statistik samt progressionsmålinger fra

⁹ I 2005 havde 80 pct. af kommunerne beskæftigelsesprojekter med produktion (Rosdahl, 2006).

¹⁰ Det skyldes formentlig, at borgerne endnu ikke er blevet indplaceret i matchgruppekategorierne, da de begynder i aktiveringen.

¹¹ Programteorien var fokuseret omkring den indsats, som medarbejderne oplevede som mest virksom kaldet "Min Plan" med henvisning til den beskæftigelsesplan, som de ledige skal udarbejde, jf. LAB-loven.

Væksthusets BeskæftigelsesIndikatorProjekt (BIP)¹². Registreringer af fratrædelsesårsager anvendes til at belyse de umiddelbare udslningsresultater, da de viser, hvad borgerne er afsluttet til, fx praktik eller ordinær job. Det skal dog bemærkes, at registreringerne ikke viser, hvad borgerne rent faktisk kom i gang med. Beskæftigelseseffekten beregnes på baggrund af en propensity score matching-strategi, hvor der foretages en statistisk matchning af borgere til deltager- og kontrolgruppen på baggrund af en række socioøkonomiske baggrundsvARIABLE, fx alder, oprindelsesland og uddannelsesnivea, samt en række konstruerede variable for beskæftigelsehistorik. Variablene kan ses i bilag A. Derudover analyseres beskæftigelseseffekten ved brug af progressionsmålinger fra BIP, da flere studier (eksempelvis Arendt et al., 2016; Rosholm et al., 2017) har vist, at indikatorerne er velegnede til at måle progression mod job. Der anvendes en difference-in-differences strategi¹³, hvor deltagerens progression sammenlignes med kontrolgruppen fra samme jobcenteret. Indikatorerne kan ses i tabel 1.

Tabel 1. Deltagerens gennemsnitslige score på progressionsspørgsmålene

| Indikator | Obs. | Gns. | SD | Spørgsmål |
|-------------------|------|------|------|---|
| Ide om arbejde | 452 | 3,22 | 1,33 | 1. Har du en ide om hvilket arbejde, du gerne vil have? |
| Tage kontakt | 452 | 2,96 | 1,25 | 2. Hvordan har du det med at tage kontakt til nogle du ikke kender (her menes til virksomheder, myndighedspersoner, uddannelsessteder)? |
| Samarbejde | 451 | 3,73 | 0,96 | 3. Hvor god er du til at samarbejde med andre? |
| Netværk | 452 | 3,77 | 1,25 | 4. Har du støtte fra familie og venner, når du har brug for hjælp? |
| Hverdagsmestrning | 451 | 2,86 | 1,14 | 5. Har du overskud i hverdagen til at fokusere på at få et arbejde/følge et aktiverings- eller uddannelsesforløb eller få et fleksjob? |

¹² Formålet med BIP er at udvikle værktøjer til at kvalitetssikre og evaluere effekten af beskæftigelsesindsatsen ved brug af en række indikatorer for arbejdsmarkedspartshed. Der deltager 10 jobcentre i projektet, som indbefatter ca. 4000 aktivitetsparate borgere på kontanthjælp og 300 jobcentermedarbejdere. BIP er finansieret af Væksthuset, som er en erhvervsdrivende fond, og en socialøkonomisk virksomhed med ekspertise i arbejdet med udsatte ledige. For nærmere detaljer henviser til <http://vaeksthusets-forskningscenter.dk/projects/beskaeftigelses-indikator-projektet/>

¹³ Ved difference-in-differences beregninger foretages der en før-efter-måling for henholdsvis deltagergruppen og kontrolgruppen. Derefter trækkes værdien (forskellen mellem før-efter-målingen) for kontrolgruppen fra værdien for deltagergruppen (Bredgaard, Drejer, & Nielsen, 2016).

| | | | | |
|---------------------|-----|------|------|---|
| Helbred | 451 | 2,61 | 1,13 | 6. Hvordan vil du alt i alt vurdere dit (fysiske og psykiske) helbred ift. at kunne varetage et arbejde (fuldtid, deltid, ikke fleksjob)? |
| Kompetencer | 451 | 3,63 | 1,14 | 7. Tror du dine kompetencer kan bruges på en arbejdsplads? |
| Klare et arbejde | 451 | 2,78 | 1,28 | 8. Tror du, at du kan klare et arbejde (fuldtid, deltid, ikke et fleksjob)? |
| Viden om muligheder | 449 | 3,04 | 1,27 | 9. Ved du, hvad du skal gøre for at forbedre dine muligheder for at få et job? |

Note: Paneldatasæt, observationerne er fordelt på ml. 147-148 personer.

EFFEKTEN AF DET KOMMUNALE BESKÆFTIGELSESPROJEKT

Dette afsnit præsenterer resultaterne af virkningsevalueringen af det kommunale beskæftigelsesprojekt. Tabel 2 nedenfor viser de umiddelbare udslusningsresultater i perioden 2012-2015.

Tabel 2. Udslusning umiddelbart efter afslutning

| | Total | Procent |
|---|-------|---------|
| Ordinært job | 102 | 7,3 % |
| Uddannelse/kursus | 104 | 7,4 % |
| Løntilskud | 1 | 0,1 % |
| Praktik | 303 | 21,6 % |
| Fleksjob | 29 | 2,1 % |
| Revalidering (4) og rehabiliteringsteam (44) | 48 | 3,4 % |
| Raskmeldt | 68 | 4,9 % |
| Afsluttet grundet: Udeblivelse (97), sygemeldt (164), barsel (13), forlænges (2), enkeltstående (56), andet tilbud (75), afsluttet (1), ikke angivet (26), tilbagevisiteres (289) | 723 | 51,6 % |
| Fraflyttet kommunen | 21 | 1,5 % |
| Pension | 3 | 0,2 % |
| Grand Total | 1402 | 100,0 % |

Kilde: Borgerforløb afsluttet i perioden 2012-2015.

NB: Én person tælles med flere gange, hvis de har haft flere forløb på beskæftigelsescenteret.

I perioden 2012 til 2015 blev der afsluttet 1.402 borgerforløb. Heraf er 19,6 pct. afsluttet til selvforsørgelse (ordinært job, uddannelse og raskmeldte sygedagpengemodtagere) og 21,7 pct. til virksomhedsrettet aktivering (løntilskud og

virksomhedspraktik). Over halvdelen, 57,3 pct., udsluses til fortsat offentlig forsørgelse (fleksjob, revalidering, rehabiliteringsteam, pension eller tilbagevisiteres grundet udeblivelse, sygemelding mv.). Til sammenligning undersøger Bredgaard m.fl. (2011a) en række forskellige kommunale beskæftigelsesprojekter for unge indsatsklare kontanthjælpsmodtagere. De enkelte projekter har en smallere målgruppe og mindre volumen end casen, men de kan alligevel indikere succesraten for kommunale beskæftigelsesprojekter. Udslusningsresultaterne til ordinært arbejde eller uddannelse er henholdsvis: 29 pct. for i-Fokus, 38 pct. for Unge Coach, 14 pct. for Kaffé Fair og 12 pct. for Det individuelle afklaringsforløb (Bredgaard et al., 2011). I lyset af at godt halvdelen af deltagerne i nærværende casestudie er kategoriseret som matchgruppe 1, dvs. jobparate, er udslusningsresultaterne moderate, men dog nogenlunde tilsvarende det Bredgaard et al. (2011a) finder for andre kommunale beskæftigelsesprojekter.

På baggrund af registerdata fra Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM er det muligt at beregne deltagerens beskæftigelsesgrad. Den gennemsnitslige beskæftigelsesgrad i de efterfølgende 6 mdr. efter startdatoen for aktiveringen er således 0,063¹⁴, svarende til 10,14 timer¹⁵ om måneden. Ved at konstruere en fiktiv startdato for de øvrige borgere i samme kommune kan der etableres en kontrolgruppe, som deltagerne på det kommunale beskæftigelsesprojekt kan sammenlignes med ved brug af en propensity score matching-strategi¹⁶. Den gennemsnitslige beskæftigelseseffekt for deltagerne (ATET¹⁷) er -0,01 og ikke signifikant, tabel 3. Der findes således ingen beskæftigelseseffekt. Der er ligeledes gennemført separate analyser for hver matchgruppe, men disse analyser viser heller ingen signifikant beskæftigelseseffekter. Resultaterne fra casestudiet er således i tråd med den eksisterende litteratur, som viser begrænsede effekter.

Tabel 3. Gennemsnitlig beskæftigelseseffekt for deltagerne (ATET)

| Variable | Sample | Treated | Controls | Difference | S.E. | T-stat |
|------------------|-----------|---------|----------|------------|------|--------|
| Beskæftigelsesg. | Unmatched | .063 | .032 | .032 | .004 | 7.69 |
| 6 mdr. | ATET | .063 | .073 | -.01 | .007 | -1.46 |

Note: Beregningerne er gennemført i Stata med 'psmatch2' og radius caliper (.01).

¹⁴ En beskæftigelsesgrad på 0 svarer til ingen beskæftigelse, mens fuldtid svarer til værdien 1. Værdier over 1 svarer til mere end fuldtidsbeskæftigelse.

¹⁵ Beskæftigelsesgrad ganget med 160.33 (STAR, 2017: 44).

¹⁶ Alle borgere i både deltager- og kontrolgruppe med beskæftigelse på startdatoen er slettet for ikke at sammenligne deltagere med borgere i beskæftigelse.

¹⁷ 'Average treatment effect on the treated' er den gennemsnitlige effekt af en indsats for modtagere af indsatsen. I modsætning hertil er 'average treatment effect' (ATE) den gennemsnitlige effekt af en indsats for hele populationen (Bredgaard et al., 2016).

Afslutningsvis belyses virkning af det kommunale beskæftigelsesprojekt ved brug af progressionsmålinger. Det skal bemærkes, at denne del af analysen kun vedrører de 148 ikke-arbejdsmarkedsparete borgere, som deltog i BIP. Deltagerne har med ca. 3 måneders mellemrum besvaret et spørgeskema om arbejdsmarkedsparethed. Arendt et al. (2017) har undersøgt sammenhængen mellem progression og aktivering på baggrund af progressionsmålingerne fra BIP. Studiet viser, at progressionen formentlig sker, mens borgerne er i aktivering, og at der ikke sker yderligere progression, når aktiveringen er afsluttet. Forskellen mellem de aktiverede og ikke-aktiverede øges derfor ikke yderligere efter afslutning (Arendt et al., 2016). Der gennemføres derfor en regressionsanalyse af deltagernes score før, under og efter aktiveringen for at se, om det samme gør sig gældende i casen, tabel 2 i bilag A. Analysen viser, at indikator 4. netværk falder både under og efter aktiveringen, dog kun signifikant efter indsatsen. Ydermere oplever deltagerne signifikant progression på indikator 5. hverdagsmestring under aktiveringen. Hverdagsmestring er et centralt mål for de ikke-arbejdsmarkedsparete ledige, og det er derfor rigtig interessant, at den stiger, mens de deltager i det kommunale beskæftigelsesprojekt. Indikatoren falder dog igen efterfølgende (ikke-signifikant), hvilket indikerer, at den nyvundne hverdagsmestring ikke fastholdes.

En difference-in-differences analyse, som sammenligner deltager- og kontrolgruppens progression før og efter indsatsen, viser, at der ikke er forskel i udviklingen mellem de to grupper, hvis der anvendes det gængse signifikansniveau på 5 pct., tabel 3 i bilag A. Anvendes det lidt mere lempelige signifikansniveau på 10 pct., er der signifikant forskel på indikatoren for netværk, og at den er lavere for deltagergruppen. Helt nøgternt tolket er der derfor ingen progressionseffekt af aktiveringen eller endog regression på indikatoren for netværk. Det skal dog bemærkes, at interaktionsleddet, som viser forskellen i progression for de to grupper, er positiv for 6 ud af 9 indikatorer, hvilket vil sige, at deltagerne har oplevet mere progression end kontrolgruppen, men forskellen er ikke signifikant. Når resultaterne er insignifikante betyder det, at de kan være udtryk for en tilfældighed. Med mere kvalitative øjne indikerer progressionsmålingerne imidlertid et mønster. Der sker ”noget”, når borgerne deltager i aktiveringen, på trods af at denne forandring ikke er signifikant. Der er derfor grund til at dykke ned i den kvalitative empiri og afdække, hvordan indsatsen antages at virke og pege på muligheder og barrierer.

ANALYSE AF MEKANISMER OG MODERATORER I DET KOMMUNALE BESKÆFTIGELSESPROJEKT

På det kommunale beskæftigelsesprojekt var det ikke muligt at identificere fælles forandringsstrategier eller antagelser om, hvordan indsatsen virkede – i hvert fald ikke nogen, der blev italesat eller beskrevet i fælles fora. Det er ikke overraskende, da tavs viden er et hyppigt fænomen inden for socialt arbejde (Caswell, 2005: 113). De enkelte medarbejdere havde dog baseret på erfaringer klare forestillinger om, hvordan

borgerne hjælpes i retning af beskæftigelse. Analysen tager udgangspunkt i mekanismerne og moderatorer fra den præliminære programteori.

Mekanisme 1: Mening med indsatsen

Flere af medarbejderne beskriver, hvordan de skal ”vinde borgerne over” som det første skridt. Det er udgangspunktet for at kunne hjælpe dem. En ny medarbejder fortæller, hvordan han i begyndelsen oplevede modstand fra borgerne. Nu vidste han, hvor vigtigt det var at få overbevist borgerne om, at indsatsen var for deres egen skyld. Medarbejderne vurderer, at det var vigtigt med en bred palette af tilbud for, at den enkelte borger kunne vælge noget, der gav mening for vedkommende. En medarbejder fortæller:

”Når motivationen er til stede, så møder de op, og så giver det den struktur, som vi kan se, er så gavnlig. Så motivationsfaktoren har bestemt betydning, og så vil det være meget individuelt, om det er det ene eller det andet. Om det er mindfulness eller kostvejledning, som motiverer dem mest i forhold til deres problemstilling. Og hvad de selv kan se eller tror, ville være godt for dem. Og det tror jeg er rigtig vigtigt, at vi hele tiden har i baghovedet, at folk skal ville det”.

Interviewene med borgerne viser i tråd med litteraturen (eksempelvis Eskelinen & Olesen, 2010), at en og samme indsats kan opleves som meningsløs for en borger, men særdeles meningsfuld for en anden, afhængig af måden indsatsen udvælges og gennemføres. En borger, som er ramt af stress, fortæller:

”Jeg snakkede med [medarbejderen] om, at jeg skal i gang med at lave øvelserne. Men jeg har det egentlig sådan - og det havde jeg allerede efter et par gange - at det her, det er sådan noget de har lavet, for så har de noget at sætte folk til”.

Borgeren har et ønske om at komme i terapi hos en psykolog og ser indsatsen på det kommunale beskæftigelsesprojekt som et ringere alternativ. I dette tilfælde har medarbejderne ikke formået at overbevise borgeren om, at indsatsen er det rette for vedkommende, og ud fra borgernes fortælling kan man også stille spørgsmålstejn ved, om indsatsen rent faktisk er det. En anden borger beretter om samme indsats, at den giver vedkommende ro:

”Det er vidt forskelligt, hvilken baggrund man kommer med, og hvad det er for en slags sygemelding, men i forhold til stressen, så var det rart at have noget helt konkret. Tirsdag formiddag der skal jeg afsted fra klokken halv ti til klokken tolv og så vide, at det er fint. Der er nogen øvelser jeg skal lave hver dag og få det skemalagt og så vide, nu har jeg faktisk gjort det, jeg skal gøre. Fordi det bare er noget flimmet, når man står i den der situation. (...) Og samtidig med at det var nogle øvelser, som gav noget ro”.

For denne borger virker indsatsen som det rigtige valg på det givne tidspunkt. Det gav mening, og vedkommende vurderede selv, at det gav et udbytte. Mekanismen om mening er næsten selvindlysende, men ikke desto mindre væsentlig, hvis man skal gøre sig forhåbninger om et succesfuldt udfald.

Mekanisme 2: God relation mellem borger og medarbejder

I casestudiet beskriver både medarbejdere og borgere, hvordan relationen mellem dem har stor betydning for udbyttet af indsatsen. En borger fortæller:

"De gør meget ud af at forstå en og tale med på ens sprog. (...) Det er som om, at de faktisk gør noget for at nå en. For at sige det helt rent ud. Og det er jo fine sager. Og det virker rent faktisk".

Borgeren er uddannet håndværker og har en drøm om at komme til Afrika og starte et udviklingsprojekt, hvor han skal køre rundt i bus og oplære folk i sit håndværk. Medarbejderne på det kommunale beskæftigelsesprojekt har ikke afvist ideen, selvom den er meget langsigtet. I stedet har medarbejderen i samarbejde med borgeren opsat en plan, hvor første trin er, at borgeren skal lære at køre bus. Når borgeren er kommet op i timer og er blevet mere mødestabil, skal vedkommende derfor tage kontakt til en lokal buschauffør. Medarbejderen har således formået at lave en plan, der giver mening i et beskæftigelsesrettet perspektiv, og som samtidig understøtter borgernes fremtidsønsker. Medarbejderne oplever, at det hjælper på relationen mellem dem og borgerne, at de ser dem forholdsvis ofte og gennem længere tid. En værkstedsmedarbejder beskriver, hvordan det at arbejde sammen giver mulighed for, at borgerne åbner op og fortæller personlige ting, som de ikke ville fortælle, hvis de sad foran et skrivebord. Gennem den personlige relation kan værkstedsmedarbejderen varetage en form for mentorfunktion. Interviewene viser ligeledes, at borgerne har stort behov for at blive respekteret, og flere udtrykker behov for fortrolighed. De tolker signaler og begivenheder ud fra deres position og er bevidste om, at de er udsatte. De fortæller gerne deres historier, når de føler det giver mening, men nogen reagerer meget stærkt, når de oplever, at der bliver snaget i deres privatliv. Flere af interviewene viser, at borgerne kæmper med at have kontrol over deres situation og undgå umyndiggørelse. En af måderne, de kan beskytte sig selv, er ved ikke nødvendigvis at dele deres problemer med for mange. Interviewene peger på den centrale betydning af alliancen mellem medarbejderne og borgerne i form af et interpersonelt bånd, enighed om målet med behandlingen og samarbejde herom.

Mekanisme 3: Medkonstruktør

Et tredje tema, som fremkommer i interviewene, er arbejdet med at få borgerne til at tage ansvar for deres eget liv. Af interviewene med borgere og medarbejdere fremgår det, at mange borgere har været i systemet i lang tid, og at de er vant til at blive sendt rundt i systemet og gradvist er blevet handlingslammede. En konsulent forklarer:

”Det handler om at komme i gang. Hvad vil jeg? I stedet for, hvad har jobcenteret bestemt at jeg skal (...) Det handler om at begynde at tage ansvar for sit eget liv. Det tænker jeg betyder rigtig meget”.

Medarbejderne bruger derfor rigtig meget tid på at afdække, hvad borgeren gerne selv vil på kort og lang sigt og få dem til at tage ansvaret for deres eget liv. Flere af borgerne nævner, at det er godt, at medarbejderne på beskæftigelsescenteret skubber dem lidt. Det mener de selv, de har brug for, og det er da også en bevidst strategi fra medarbejdernes side. Fx at borgerne selv kontakter de virksomheder, hvor de gerne vil i praktik. Borgerne beskriver tilsvarende, hvordan det er mere forpligtende, når man selv har taget kontakt til en potentiel arbejdsgiver. Ved kontinuerligt at blive skubbet fremad oplever borgerne således progression og små succesoplevelser. Men det er et tveægget sværd. En borger fortæller, hvordan vedkommende gennem længere tid har været glad for at komme på det kommunale beskæftigelsesprojekt, men på det seneste har oplevet, at medarbejderne har skubbet for meget på. Vedkommende tolker det som om medarbejderne har overtaget jobcenterets synspunkt og rolle og derfor ikke længere vil borgerens bedste. Interviewene peger på, at indsatserne virker, når medarbejderne gør borgerne til medkonstruktører og skubber lidt på, men at det er en hårdfin balance mellem at stille krav og udvise forståelse.

Mekanisme 4: Afhjælpe problemer

En anden væsentlig mekanisme handler om at afhjælpe altoverskyggende problemer, så borgerne får overskud til at se (nye) muligheder i deres arbejdsliv. For nogle borgere er vejen frem relativ klar, mens den for andre er uoverskuelig. Det kan skyldes en stor gæld, tandproblemer eller andre større udfordringer, som borgerne ikke selv har ressourcer til at håndtere. Det handler derfor ifølge medarbejderne om at demonstrere, at forandring kan lykkes ved at hjælpe borgerne med at løse nogen af de problemer, der fylder meget. I metaforisk forstand handler det om at ”sparke døre ind” eller ”minerydning” og få dem forbi de udfordringer, der begrænser dem. Fx at få dem henvist til specialister, en økonomisk mentor, at agere mellemlid mellem borger og jobcenter og trække i kontakter. I interviewene kom der således eksempler på, at medarbejderne havde hjulpet borgerne med at få løst nogle konkrete problemer, som fylder i deres dagligdag, fx økonomi og tandbehandling. En borger fortæller:

”Der er rigtig mange ting, som er gået meget skævt pga. at vi er gået fra hinanden, og det går selvfølgelig mig på. Så det er det jeg får en masse hjælp til her oppe. (...) Men også det der med at få hjælp til alle mulige mærkelige ting. Med familieafdelingen eller økonomisk rådgivning. De har deres forbindelser heroppe. (...) En økonomisk mentor tror jeg han hedder. Så kan han gå ind og kigge på min økonomi og hjælpe mig med at få styr på den igen og undersøge, hvad jeg evt. kan gøre for at få lidt flere penge i måneden”.

Når de altoverskyggende udfordringer er håndteret, oplever medarbejderne, at borgerne får ro og overskud til at fokusere på mulige veje til beskæftigelse. Samtidig

bestyrker problemhåndteringen borgernes tro på, at der kan ske forandring i deres livssituation.

Mekanisme 5: Hverdagsmestring

Medarbejderne beskriver mødestabilitet og struktur på hverdagen som afgørende elementer i indsatsen. Borgerne skal ud af huset og i gang igen, og så er det nærmest lige meget med hvad, bare de kommer ud af hjemmet. Borgerne er typisk bevidste om deres egne udfordringer. En borger fortæller eksempelvis, at vedkommende gerne vil have forbedret sin mødestabilitet:

"I hvert fald angående mødestabilitet, så er det et godt sted at starte. I stedet for at komme i noget flexjob til at starte med. Så er det bedre at have noget at starte op med. Få mødestabilitet, komme op om morgenen, få nogle daglige rutiner og sådan noget".

Borgeren er i misbrugsbehandling sideløbende med det kommunale beskæftigelsesprojekt og er bekymret for at ødelægge sine chancer for ansættelse, hvis han kommer ud på en virksomhed med det samme. Borgeren synes det går i den rigtige vej og nævner som eksempel, at han har taget på, fordi han nu får lavet ordentlig aftensmad. En anden borger beskriver ligeledes, hvordan indsatsen skaber struktur i vedkommendes hverdag:

"Det hjælper også på at jeg kan holde styr på hverdagene, fordi jeg ved de og de dage skal jeg være her. For ellers så var alle dage jo bare ens for mig. Jeg vidste jo ikke hvad dato eller dag det var - jeg havde jo ingen ide. Så det kørte jo bare. Jeg vidste, når det var fredag, for så sagde pædagogerne god weekend. Men det var sådan set også det".

Borgeren er glad for at komme på centeret og fortæller, hvordan det giver vedkommende overskud til flere gøremål, eksempelvis besøge ældre familiemedlemmer. Udsagnene fra casestudiet stemmer godt overens med progressionsmålingerne, som viste, at borgerne oplevede signifikant progression på hverdagsmestring, mens de deltog i indsatsen. Faldet i progression efterfølgende skyldes formentlig, at borgerne falder tilbage til deres gamle vaner, når de stopper i aktiveringen, hvis de ikke kommer direkte over i andre aktive indsatser.

Mekanisme 6: Arbejdsidentitet

Arbejdsidentitet er et gennemgående element i indsatserne på det kommunale beskæftigelsesprojekt. I nogle indsatser arbejdes der eksplicit med at afklare den lediges fremtidsønsker, eksempelvis i dialog med en konsulent eller gennem erfaringsudveksling med andre ledige. På værkstederne arbejdes der implicit med borgernes arbejdsidentitet gennem en klar strategi om, at det skal minde så meget som muligt om rigtige arbejdspladser. En værkstedsmedarbejder fortæller:

"Det vi kan gøre på værkstedet er at prøve at finde en gnist. Ved for det første at finde en opgave til dem. Vi har selvfølgelig nogle begrænsninger inden for montage. Give dem ros. Udebliver de en dag, så skal de nok ikke have en skideballe, så skal de vide, at vi manglede dem. Det virker, når folk oplever at 'hov de manglede mig'.

Derudover opfodres de erfarne til at hjælpe til med oplæringen, når der kommer nye medarbejdere på værkstederne. Erfaringsudvekslinger er med til at ryste borgerne sammen og styrke samarbejdet. En borger joker med, at de i pauserne spørger de nye: "Hvad er du indlagt med?". Samtidig kan det have en negativ smittende effekt, hvis fællesskabet dannes omkring borgernes problemer. Værkstedsmedarbejderne forsøger derfor at få borgerne til at tale om andre ting:

"Vi prøver ikke at dyrke det nede hos os. Vi vil hellere tale om heste og sport. Alt andet end 'årh-nej nu kan jeg heller ikke dit og dat og puha det er hårdt'. Og det er direkte sagt 'kære piger lad det nu lige ligge, skal vi ikke tale om noget andet'".

Værkstedsmedarbejderne sætter sig kun ind i det nødvendige i borgernes sager, fx særlige skånehensyn. Tankegangen er, at borgerne skal have mulighed for at starte på en frisk, og det derfor ikke nødvendigvis er en fordel, at medarbejderne kender hele borgernes baggrund. Praksissen skyldes formentlig også, at arbejdsdelingen mellem konsulenter og værkstedsmedarbejdere gør det mindre nødvendigt.

Mekanismerne ovenfor beskriver de forandringsstrategier, som kunne identificeres blandt medarbejderne på det kommunale beskæftigelsesprojekt. Derudover kan der udledes tre kontekstforhold, som modererer indsatsens virkning.

Moderator 1: Behov og livssituation

Målgruppen for det kommunale beskæftigelsesprojekt er meget bred og har meget forskelligartede behov. Nogle er sygedagpengemodtagere med flere års erhvervserfaring, andre er kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed, og derudover er flere i straksaktivering. Borgernes karakteristika varierer således betydeligt, og medarbejderne oplever, at nogle borgere har så store udfordringer, at beskæftigelse kan være et meget langsigtet mål. Fælles for beretningerne er, at borgerne fortæller om udsving med gode og dårlige perioder. Arbejdsmarkedsparathed er ikke statisk, men derimod et flydende begreb, som kan variere meget i peioder alt efter borgernes overskud, livsomstændigheder og rene tilfældigheder. En borger beretter om at have truet jobcenteret med at lægge sag an mod dem, fordi de pressede hende i en periode, hvor hun kæmpede med massive udfordringer i sit privatliv. Borgeren bliver som resultat heraf fredet i en længerevarende periode, hvor vedkommende ikke behøver komme til samtaler eller deltage i indsatser. På tidspunktet for interviewet har borgeren et stærkt ønske om at komme videre med sit liv. Vedkommende beretter om at have fundet en praktikplads, men at det ikke bliver til noget, da sagsbehandleren ikke kunne nå at få papirerne på

plads inden sommerferien. Borgeren beder derfor om at komme ud på det kommunale beskæftigelsesprojekt. Interviewer: *Hvorfor ville du gerne herud?* Borger:

"Fordi jeg bliver sindssyg af at sidde i min lejlighed og glo døgnets 24-7. Til sidst må de finde på noget. Og når ikke de kan finde på noget, så må jeg selv. Så skal de bare lystre, og det har de gjort for en gang skyld".

Citatet viser en høj grad af målbevidsthed, og at borgerne kan opleve et pludseligt overskud til at gøre noget ved deres livssituation. I disse tilfælde er det afgørende, at beskæftigelsessystemet kan handle og få en indsats sat i værk hurtigt. Virkningen af indsatsen afhænger således i høj grad af timingen i forhold til borgernes livssituation. Timingen kan imidlertid være svær, dels fordi borgerne kontinuerligt skal tilbydes indsatser, og dels fordi systemets reaktionstid kan være lang og præget af sagsbehandlerskift. Derudover skal borgerne åbenlyst have et behov for at komme på centeret, hvis man skal gøre sig forhåbninger om, at indsatsen skal forbedre deres beskæftigelseschancer. Interviewene med medarbejdere og borgere vidnede dog om, at dette ikke altid var tilfældet. Både blandt borgere og medarbejdere var der således et indtryk af, at nogle borgere blev henvist til beskæftigelsesprojektet enten med en meget overordnet begrundelse, eller blot fordi borgeren skulle aktiveres. En borger beretter eksempelvis om et positivt forløb med kostvejledning, som ledte til et mindre vægttab. Borgeren var tilfreds med den ugentlige opfølgning og den gode relation til kostvejlederen. Derimod mente vedkommende ikke, at forløbet havde hjulpet ham i forhold til beskæftigelse, da vægttab efter hans egen vurdering (og interviewerens) ikke stod i vejen for beskæftigelse. Det er således et indlejret problem i beskæftigelsesindsatsen, at borgeren har ret og pligt til aktive tilbud. På den ene side skal indsatserne bruges som attraktive tilbud, som kan skabe forandring og fremdrift i borgernes liv, men de kommer samtidig uundgåeligt til at fungere som opbevaring for de borgere, som jobcentrene har pligt til at aktivere. Kommunernes egne aktiveringstilbud kommer således til at fungere som "bagstopper" i aktiveringsindsatsen (Larsen et al., 2001), og det gælder også for casen.

Moderator 2: Evaluering og sammenhæng

Samarbejdet mellem det kommunale beskæftigelsesprojekt og jobcentret foregik primært ved brug af formaliserede kommunikationskanaler, herunder visitationsskemaer og sagsbeskrivelser. Casestudiet viser imidlertid, i tråd med andre studier (eksempelvis Weibel & Madsen, 2012), at denne type viden ikke altid var tilstrækkelig til at give jobcenteret et klart billede af, hvad der kom ud af indsatserne på det kommunale beskæftigelsesprojekt. Under indsatsen udfærdigede medarbejderne sagsbeskrivelser af de enkeltes borgeres forløb, og interviewene viser, at medarbejdende typisk havde stor indsigt i de enkeltes borgeres udvikling. På tidspunktet for dataindsamlingen blev der arbejdet med at implementere et fælles evalueringsværktøj, ligesom der var fokus på, hvordan man fremadrettet kunne sikre en systematisk opfølgning på, hvordan det gik borgerne, når de afsluttede deres indsatser på centeret. Men interviewene med medarbejderne indikerede, at det stadig ikke var en integreret del af praksis, og at der kun var sparsom viden om, hvordan det

gik borgerne, når de blev tilbagevisiteret til jobcenteret. Casestudiet peger således på en risiko for, at der sker et slip i borgernes forløb, når de tilbagevisiteres, i modsætning til andre kommunale beskæftigelsesprojekter, hvor der arbejdes aktivt med at sikre en vellykket transition (se eksempelvis Bredgaard & Hansen, 2012). En borger beskriver eksempelvis, hvordan usikkerheden omkring det videre forløb påvirkede ham:

"Jeg havde en enkel snak med [medarbejderen] bagefter, fordi hun godt kunne fornemme på mig, at jeg havde det som en korkprop der flød rundt, ikke. Fordi da kurset var ved at være slut, begyndte jeg at få nogen af de samme [stress] symptomer. Jeg anede simpelthen ikke, hvad jeg skulle orientere mig imod".

I interviewene med medarbejderne fremkommer der også fortællinger om borgere, der resignerer mod afslutningen af aktiveringen, fordi det er uklart, hvad de skal efterfølgende. Samlet set tegner der sig et billede af, at evaluering og sammenhæng er en central moderator, som kan bidrage til at forklare de begrænsede effekter af indsatsen.

Moderator 3: De fysiske rammer

For nogle borgere havde det stor betydning, at indsatsen foregik et andet sted end jobcenteret, mens det var uden betydning for andre. For dem, hvor det havde en betydning, fyldte magtrelationen til jobcenteret meget. Nogle borgere fortæller, at de var bekymrede for at sige for lidt eller for meget til sagsbehandleren, og at det kunne betyde økonomiske sanktioner, eller at de blev meldt til en anden myndighed, fx familieafdelingen. Deres ageren over for jobcenteret blev derfor delvist strategisk - også i de tilfælde hvor de havde en god relation til sagsbehandleren. En anden borger beskriver, hvordan han følte, at de mange symbolske tegn ved at komme på jobcenteret lagde en distance mellem ham og sagsbehandleren og umyndiggjorde ham. Eksempelvis det at melde sin ankomst ved at køre sygesikringskortet igennem en maskine, vente i receptionen, blive lukket ind med nøgle og modtage envejskommunikation gennem e-boks. I modsætning hertil kunne han gå direkte ind og snakke med medarbejderne på det kommunale beskæftigelsesprojekt. Medarbejderne på det kommunale beskæftigelsesprojekt oplevede også en mere uformelt kontakt til de ledige. En medarbejder, som tidligere havde arbejdet på et jobcenter, fortæller:

"Der [på jobcenteret] indkalder man til et møde, og så sidder man omkring bordet. Her er det ikke så formelt. Mine borgere går forbi min dør hele tiden, når de skal ind til træning. Ofte får jeg de bedste snakke, når de går forbi min dør og lige har behov for at snakke med mig, og de kan se at min dør er åben. Det sørger jeg for, at den altid er, sådan at det ikke får den der formelle karakter".

Medarbejderne oplever, at den mere uformelle kontakt giver dem mulighed for at skabe en god relation til borgerne og finde ud af, hvad der kan motivere dem. Derimod

indikerer casestudiet, at der kunne være vanskeligheder ved at skabe en virkelighedsnær oplevelse af at være på arbejdsplads på værkstederne. En borger fortæller:

"Det er ikke så striks som på en almindelig arbejdsplads. Hvis du har ondt i ryggen, kan du gå ud og lægge dig. Det er ikke sådan, at de kræver det helt store af dig". Interviewer: "Er det okay?". Borger: "Både og. Det kan også godt være lidt træls en gang i mellem. Men sådan er det derovre, og det må man så leve med. Vi har jo ikke alle sammen de samme problemer. Nogen de tumler lidt med det hver dag. Jeg er så gammel misbruger, så jeg får metadon og sådan. Så vi har alle sammen vores".

Borgernes forskelligartede problemer gør, at der må tages særlige hensyn på værkstederne. Rummeligheden gør det muligt at favne de ikke arbejdsmarkedsparate borgere, men er samtidig en hindring for at stille virkelighedsnære krav.

De præsenterede mekanismer og moderatorer skal ikke ses som en udtømmende liste, men som et sammendrag af de væsentligste aspekter af indsatsen. Empiriindsamlingen og analysen var præget af en eksplorativ tilgang med fokus på at finde flere mekanismer og moderatorer, der kunne udfordre den præliminære programteori. Casestudiet peger imidlertid i retning af en kvalitativ mætning (saturation). Det var således ikke muligt at identificere nogle forhold, som med rimelighed kunne klassificeres som væsentligt anderledes end dem, der indledningsvis blev fundet i litteraturen, hvilket understøtter, at der er tale om generaliserbare mekanismer og moderatorer.

KONKLUSION

Kommunale beskæftigelsesprojekter har igennem en lang årrække været den mest anvendte beskæftigelsesindsats i Danmark. Flere studier viser imidlertid moderate effekter af indsatsen. Politisk ønsker man at dreje beskæftigelsespolitikken i retning af virksomhedsrettede indsatser, og det skift kan nu aflæses i et stigende antal virksomhedspraktikker. De kommunale beskæftigelsesprojekter har været kendetegnet ved en socialiseringsstrategi, hvor den lediges humane kapital øges gennem træning, vejledning og ikke-ordinær uddannelse med henblik på at kunne imødekomme arbejdsmarkedets krav og har typisk været målrettet ikke-arbejdsmarkedsparate ledige. Derudover har indsatserne været kendetegnet ved at være "bagstopper" for borgere, som kommunen har pligt til at aktivere, men som ikke umiddelbart er egnede til andre indsatser. Når de kommunale beskæftigelsesprojekter lukker, må disse borgere antages at blive aktiveret i andre indsatser, i særlig grad virksomhedspraktik. Der er derfor en risiko for, at "nissen flytter med", og god grund til at tage ved lære af de mange års erfaringer med kommunale beskæftigelsesprojekter for at forstå, hvilke forhold der skal være til stede, hvis borgere skal flyttes nærmere arbejdsmarkedet.

Den danske forskningslitteratur peger på en række forhold, som kan bidrage til virkningsfulde beskæftigelsesindsatser. Disse forhold sammenfattes til en præliminær programteori med seks mekanismer og tre moderatorer. Programteorien testes i casestudiet af et kommunalt beskæftigelsesprojekt, og undersøgelsen viser, at mekanismerne og moderatorerne går igen, hvilket bestyrker troen på programteoriens generaliserbarhed. De væsentlige generative mekanismer er således, at der skabes: 1) mening med indsatsen, 2) en god relation mellem borger og medarbejder, 3) at borgeren gøres til medkonstruktør, 4) problemhåndtering (både små problemer der hindrer borgeren i at deltage i indsatsen og mere grundlæggende problemer som gældssanering), 5) at borgeren opnår hverdagsmestring og 6) en arbejdsidentitet. Derudover peges der på 3 moderatorer som kan aktivere eller deaktivere mekanismerne, og derved være med til at forklare de begrænsede resultater af kommunale beskæftigelsesprojekter generelt og af casen (som viser ingen beskæftigelseseffekt sammenlignet med en kontrolgruppe). For det første borgernes behov og livssituation; her peger undersøgelsen på, at flere deltagere ikke havde et reelt behov for de indsatser, som blev tilbudt på det kommunale beskæftigelsesprojekt. De var med andre ord aktiveret af pligt. For det andet opfølgning og evaluering; her viser undersøgelsen, at de enkelte medarbejdere havde stor (tavs) viden om borgernes udvikling, men at denne viden kun i begrænset omfang blev opsamlet og delt, ligesom der var sparsom viden om effekten af indsatsen, efter at borgerne blev udsluset, hvilket kan være en udfordring i forhold til at skabe en sammenhængende indsats for den enkelte. For det tredje de fysiske rammer, hvor casestudiet peger på, at det for nogle borgere var en fordel, at aktiveringen foregik ude af jobcenterets regi, placeret på en anden adresse, mens det for andre var uden betydning. Derimod indikerede undersøgelsen nogle udfordringer ved at skabe en egentlig arbejdsidentitet i et projektmiljø.

Casestudiet viser ligeledes, at de ikke-arbejdsmarkedsparate borgere oplever progression på indikatoren for hverdagsmestring, mens de deltager i indsatsen. Det viser, at indsatsen *kan* virke for de borgere, som har et reelt behov. Progressionen i hverdagsmestring kan imidlertid ikke spores *efter* aktiveringen og understøtter hermed fortællingerne i interviewene, som peger på, at arbejdsmarkedsparathed, hverdagsmestring og arbejdsidentitet er flygtige fænomener og tilstande, som opbygges og nedbrydes kontinuerligt igennem et (arbejds)liv. De kommunale beskæftigelsesprojekters resultater afhænger derfor af, hvorvidt der er en håndholdt indsats uden "huller" mellem forløbene. Det kan derfor diskuteres, om det ville være mere hensigtsmæssigt at vurdere kommunale beskæftigelsesprojekter på deres evne til at forbedre borgernes arbejdsmarkedsparathed samt evne til at understøtte borgerens transition til en virksomhedsrettet indsats, ordinær uddannelse eller beskæftigelse.

BILAG A

Tabel A.1. Deskriptiv statistik af kontrolvariable

| Variable | Gen. | SD | Beskrivelse |
|---------------------|----------|-----------|--|
| Køn | 0,53 | 0.5 | 0=kvinde, 1=mand |
| Civilstatus | 0.33 | 0.47 | 0=single eller missing, 1=gift eller registreret partnerskab |
| Alder | 36,84 | 12.63 | Alder i begyndelsen af det år de begynder aktiveringen |
| Land | | | Danmark ca. 72 pct., vestlige lande ca. 7 pct. og ikke-vestlige lande ca. 21 pct. |
| Uddannelse | | | Uddannelsesniveau: Grundskole ca. 42 pct., gymnasiale og erhvervsuddannelser ca. 26 pct., KVU og MVU ca. 5 pct., LVU og ph.d. ca. 1 pct. og uoplyste ca. 26 pct. |
| Matchgruppe | | | Matchgruppe 1 ca. 46 pct., matchgruppe 2 ca. 28 pct., matchgruppe 3 ca. 7 pct. og uoplyste ca. 19 pct. |
| Alder yngste barn | 8.48 | 9.22 | Alder i begyndelsen af det år de begynder aktiveringen (gennemsnit for de 432 borgere som havde børn) |
| Bruttohonorar | 2.275 | 2,641 | Bruttohonorar læge, kr. |
| Formue | -100.901 | 1.191.316 | Formue, kr. |
| Beskæft. hist. 3 år | 0,2 | 0.27 | Beskæftigelsesgrad starter fra 0. 1=fuldtid (nogen arbejder mere end fuldtid) ¹⁸ . |
| SU historik 3 år | 0,06 | 0.18 | Grad af SU på skalaen 0 til 1 ¹⁹ . |
| KU hist. 3 år | 0.28 | 0.37 | Kontanthjælps og uddannelseshjælps historik 3 år |
| SD hist. 3 år | 0.12 | 0.21 | Sygedagpengehistorik 3 år |
| SE hist. 3 år | 0.25 | 0.3 | Selvforsørgelseshistorik 3 år |
| SU grad startdato | 0.00 | 0.04 | Grad af SU på startdatoen |
| KU grad startdato | 0.58 | 0.49 | Grad af kontanthjælp på startdatoen |

¹⁸ Baseret på en månedlig numerisk variable. Minimumsgrad er 0. 1 svarer til fuldtid.

¹⁹ Baseret på en binær variabel. 0=nej, 1=ja og beregnet til en samlet forsørgelsesgrad i de seneste 3 år.

| | | | | |
|-----------|------|------|------|--|
| SD | grad | 0.21 | 0.41 | Grad af sygedagpenge på startdatoen |
| startdato | | | | |
| SE | grad | 0.03 | 0.17 | Grad af selvforsørgelse på startdatoen |
| startdato | | | | |

Note I. Antal observationer er 1.091, undtagen variabelen 'Alder yngste barn er beregnet' som har 374 observationer (resten havde ikke børn eller var uoplyst) og variabelen ' Bruttohonorar læge' som har 1.005 observationer (resten uoplyst). Tabellen viser værdierne for de 1.091 borgere, der indgår i beregningerne af beskæftigelseseffekten. Borgere med en grad af beskæftigelse på startdatoen er frasorteret for at undgå at sammenligne deltagere med borgere i beskæftigelse.

Tabel A.2. Deltagernes progression før, under og efter aktivering i det kommunale beskæftigelsesprojekt

| | 1. Ide om arbejde | 2. Tage kontakt | 3. Samarbejde | 4. Netværk | 5. Hverdags-mestring | 6. Helbred | 7. Kompetencer | 8. Klare et arbejde | 9. Viden om muligheder |
|----------------|-------------------|-------------------|--------------------|---------------------|----------------------|-------------------|-------------------|---------------------|------------------------|
| (Ref. før) | | | | | | | | | |
| Under | -0,049 (0,237) | -0,033 (0,199) | -0,385 (0,226)* | -0,265 (0,210) | 0,417 (0,191)** | 0,262 (0,198) | 0,111 (0,175) | 0,290 (0,216) | 0,223 (0,207) |
| Efter | -0,132 (0,181) | 0,321 (0,183)* | -0,146 (0,104) | -0,408 (0,158)** | -0,063 (0,141) | -0,036 (0,157) | -0,035 (0,148) | -0,049 (0,184) | 0,295 (0,187) |
| Konstant | 3,313 | 2,753 | 3,876 | 4,072 | 2,856 | 2,598 | 3,639 | 2,781 | 2,812 |
| nt | (0,165)** | (0,175)** | (0,098)** | (0,123)** | (0,123)** | (0,149)** | (0,126)** | (0,181)** | (0,161)** |
| | * | * | * | * | * | * | * | * | * |
| R ² | 0,00 | 0,02 | 0,01 | 0,02 | 0,02 | 0,01 | 0,00 | 0,01 | 0,01 |
| N | 452 | 452 | 451 | 452 | 451 | 451 | 451 | 451 | 449 |

* p<0,1; ** p<0,05; *** p<0,01. Note: Paneldatasæt, observationerne er fordelt på ml. 147-148 personer.

Tabel A.3. Difference-in-differences estimering af deltagernes og kontrolgruppens progression

| | 1. Ide om arbejde | 2. Tage kontakt | 3. Sam-arbejde | 4. Netværk | 5. Hver-dagsmes tring | 6. Helbred | 7. Kompetencer | 8. Klare et arbejde | 9. Viden |
|-------------------------------|-------------------|--------------------|---------------------|---------------------|-----------------------|---------------------|-------------------|---------------------|--------------------|
| Deltager (ref. ikke-deltager) | -0,089 (0,255) | -0,327 (0,248) | 0,017 (0,161) | 0,226 (0,189) | -0,091 (0,191) | -0,078 (0,211) | -0,098 (0,210) | -0,106 (0,241) | -0,437 (0,266) |
| Efter (ref. før) | -0,027 (0,206) | -0,016 (0,187) | -0,110 (0,137) | -0,033 (0,148) | -0,224 (0,162) | -0,197 (0,170) | -0,124 (0,185) | -0,274 (0,185) | -0,072 (0,223) |
| Interaktionsled | -0,146 (0,267) | 0,254 (0,247) | -0,076 (0,170) | -0,385 (0,205)* | 0,224 (0,208) | 0,205 (0,223) | 0,064 (0,229) | 0,278 (0,246) | 0,356 (0,278) |
| Køn (ref. kvinde) | 0,082 (0,132) | 0,155 (0,131) | -0,128 (0,090) | -0,139 (0,123) | 0,158 (0,114) | 0,318 (0,126)** | 0,161 (0,115) | 0,407 (0,133)** | 0,139 (0,123) |
| Civilstatus (ref. single) | -0,002 (0,198) | 0,268 (0,199) | 0,085 (0,144) | 0,090 (0,161) | -0,131 (0,194) | -0,166 (0,208) | -0,048 (0,205) | -0,127 (0,233) | -0,012 (0,225) |
| Alder | -0,001 (0,006) | 0,022 (0,006)** | 0,018 (0,005)*** | -0,025 (0,006)** | -0,000 (0,005) | -0,015 (0,006)** | 0,001 (0,005) | -0,008 (0,006) | -0,001 (0,007) |
| Vestligt land (ref. DK) | -0,331 (0,296) | 0,066 (0,310) | 0,216 (0,178) | 0,109 (0,266) | 0,203 (0,239) | 0,276 (0,282) | 0,468 (0,173)* | -0,022 (0,265) | 0,430 (0,217)* |
| Ikke-vestligt land | -0,170 (0,276) | 0,141 (0,329) | 0,590 (0,121)*** | -1,498 (0,436)** | -0,506 (0,308) | -0,242 (0,486) | -0,262 (0,405) | -0,253 (0,361) | -0,493 (0,269)* |

| | | | | | | | | | |
|----------------------------------|-------------------------|-------------------------|---------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|---------------------|-------------------------|
| Beskæfti gelses hist. 3 år | 0,298 (0,493) | -0,206 (0,436) | 0,573 (0,351) | -0,862 (0,451)* | 0,548 (0,585) | 0,357 (0,505) | -0,042 (0,441) | 0,935 (0,653) | 1,061 (0,476)* * |
| SU hist. 3 år | 0,138 (0,418) | 0,352 (0,494) | -0,008 (0,303) | 0,593 (0,391) | -0,082 (0,405) | -0,167 (0,461) | 0,192 (0,398) | -0,803 (0,507) | 0,690 (0,414)* |
| Kontant | -0,542 (0,308) | 0,034 (0,410) | 0,129 (0,218) | -0,079 (0,372) | -0,252 (0,267) | -0,153 (0,300) | -0,189 (0,270) | -0,406 (0,329) | 0,320 (0,310) |
| hjælp hist. 3 år | * | | | | | | | | |
| Sygedag penge hist. 3 år | -0,514 (0,515) | 0,747 (0,606) | 0,792 (0,414)* | 0,539 (0,576) | -0,349 (0,545) | -1,400 (0,579)** | 0,239 (0,499) | -1,530 (0,651)** | -0,135 (0,498) |
| Selvfors ørgel. hist. 3 år | -0,350 (0,413) | 0,057 (0,516) | 0,080 (0,330) | 0,654 (0,462) | -0,370 (0,386) | 0,254 (0,422) | 0,376 (0,358) | -0,379 (0,450) | 0,240 (0,501) |
| Konstant | 3,872 (0,450) *** | 2,063 (0,481)** * | 3,068 (0,302)*** | 4,847 (0,405)** * | 3,122 (0,367)* ** | 3,207 (0,429)** * | 3,697 (0,378)* ** | 3,387 (0,461)*** | 2,882 (0,492)* ** |
| R^2 | 0,02 | 0,06 | 0,09 | 0,13 | 0,02 | 0,07 | 0,03 | 0,06 | 0,03 |
| N | 1.033 | 1.034 | 1.031 | 1.032 | 1.031 | 1.028 | 1.032 | 1.030 | 1.029 |

* $P < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$. Note: Paneldataset, observationerne er fordelt på ml. 324-326 personer

REFERENCER

Arendt, J. N. (2013). *Effekter af kurser med vejledning og særligt tilrettelagt opkvalificering for ledige - En oversigt over danske og internationale kvantitative studier*. København K: KORA, Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.

Arendt, J. N., Andersen, H. L., & Saaby, M. (2016). *Measuring employability trajectories among social welfare recipients - Måling af aktivitetsparate lediges vej mod beskæftigelse*. København K: KORA, Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.

Beskæftigelsesministeriet (2016). Bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, LBK nr. 1342 af 21/11/2016.

Blom, B., & Moren, S. (2010). Explaining Social Work Practice -- The CAIMeR Theory. *Journal of Social Work*, 10(1), 98–119. <https://doi.org/10.1177/1468017309350661>

Bredgaard, T., Drejer, I., & Nielsen, K. (2016). Målopfyldelsesevaluering og effektevaluering. I T. Bredgaard (Ed.), *Evaluering af offentlig politik og administration* (s. 283–306). København: Hans Reitzels Forlag.

Bredgaard, T., & Hansen, C. (2012). Hvordan virker aktiveringsindsatsen for unge kontanthjælpsmodtagere med problemer udover ledighed? *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 14 årg.(nr. 1), 73–94.

Bredgaard, T., Jørgensen, H. H., Madsen, R., Dahl, M. R., & Hansen, C. (2011a). *Hvad virker i aktiveringsindsatsen?* Udarbejdet for Beskæftigelsesregion Nordjylland: ForskningsCenter for Evaluering og NewInsight.

Bredgaard, T., Jørgensen, H., Madsen, P. K., & Rasmussen, S. (2011b). *Dansk arbejdsmarkedspolitik*. København Ø: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Bredgaard, T., Jørgensen, H., Madsen, P. K., & Rasmussen, S. (2017). *Dansk arbejdsmarkedspolitik* (2.udgave). København Ø: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Bredgaard, T., Salado-Rasmussen, J., & Sieling-Monas, S. M. (2016). Virkningsevaluering. I T. Bredgaard (Ed.), *Evaluering af offentlig politik og administration* (s. 238–265). København: Hans Reitzels Forlag.

Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2010). Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. *The Economic Journal*, 120(1976), 452–477. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2010.02387.x>.

Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2015). *What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations*. Discussion Paper No. 9236 - Iza Working Papers. <https://doi.org/10.3386/w21431>

Caswell, D. (2005). *Handlemuligheder i socialt arbejde – et casestudie om kommunal frontlinjepraksis på beskæftigelsesområdet*. Ph.d.-afhandling. Roskilde: Roskilde Universitetscenter og akf.

Crépon, B., & van den Berg, J. (2016). *Active Labor Market Policies*. IZA Discussion paper NO. 10321. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=641561

Dalkin, S. M., Greenhalgh, J., Jones, D., Cunningham, B., & Lhussier, M. (2015). What's in a mechanism? Development of a key concept in realist evaluation. *Implementation Science*, 10(1), 1–7. <https://doi.org/10.1186/s13012-015-0237-x>

DAMVAD. (2015). *Analyse af drivkræfter og barrierer for den virksomhedsrettede indsats for ikke-arbejdsmarkedssparate borgere*. Udarbejdet for Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR).

Danneris, S. (2016). *Er du klar til at arbejde? Et kvalitativt forløbsstudie af forandringer i arbejdsmarkedssparatheden blandt kontanthjælpsmodtagere på kanten af arbejdsmarkedet*. Ph.d.-afhandling. Aalborg: Aalborg Universitet.

De Økonomiske Råd. (2012). *Dansk Økonomi, Efterår 2012, Konjunkturvurdering, Arbejdsmarkedspolitik i høj- og lavkonjunktur*. <https://www.dors.dk/vismandsrapporter/dansk-okonomi-efterar-2012>

Eskelinen, L., & Olesen, S. P. (2010). *Beskæftigelsesindsatsen og dens virkninger set fra kontanthjælpsmodtagernes perspektiv*. København V: AKF, Anvendt Kommunal Forskning.

Funnell, S. C., & Rogers, P. J. (2011). *Purposeful Program Theory - Effective use of theories of change and logic models*. San Francisco: Jossey-Bass.

Hansen, H. (2001). Aktivering i Danmark – effektmålinger. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, (1), 29–39.

Henriksen, A. C. (2010). *Veje til beskæftigelse - En kvalitativ undersøgelse af indsatser over for ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere*. København: SFI, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Hohnen, P., Mortensøn, M. D., & Klitgaard, C. (2007). *Den korteste vej til arbejdsmarkedet - En kvalitativ undersøgelse af indsatsen over for ikke-arbejdsmarkedsparate ledige*. København: SFI, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Horvath, A. O., & Greenberg, L. S. (1994). *The working alliance - Theory, research and practice*. Wiley.

Hubble, M. A., Duncan, B. L., & Miller, S. D. (1999). *The heart and soul of change - What works in therapy*. London: American Psychological Association.

Jobindsats.dk. (2017). Jobindsats - Data om arbejdsmarkedet, Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering. Hentet 29. dec. 2017, fra www.jobindsats.dk

KL. (2016). *Brug nøgletal i styringen - kend din kommune*. København S. http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_71609/cf_202/Brug_n-gletal_i_styringen_-_Kend_din_kommune_2015.PDF

Kluve, J. (2010). The effectiveness of European active labor market programs. *Labour Economics*, 17(6), 904–918. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2010.02.004>

Koch-udvalget. (2015). *Nye veje mod job - for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet*. Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats. [http://bm.dk/da/Aktuelt/Pressemeddelelser/Arkiv/2015/03/Regeringen har modtaget Kochudvalgets anbefalinger.aspx](http://bm.dk/da/Aktuelt/Pressemeddelelser/Arkiv/2015/03/Regeringen_har_modtaget_Kochudvalgets_anbefalinger.aspx)

Larsen, F. (2011). Ny beskæftigelsespolitik via administrative reformer? *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 13, 40–55.

Larsen, F., Abildgaard, N., Bredgaard, T., & Dalsgaard, L. (2001). *Kommunal aktivering - Mellem disciplin og integration*. Aalborg: Center for arbejdsmarkedsforskning og Aalborg Universitetsforlag.

Munk, V. S. (2017). Rammer for socialt arbejde på arbejdsmarkedsområdet - et eksempel. I J. Guldager & M. Skytte (Eds.), *Socialt arbejde - teorier og perspektiver* (2. udgave, s. 276–287). København: Akademisk Forlag.

Nøgletal.dk. (2017). Økonomi- og Indenrigsministeriets Kommunale Nøgletal. Hentet 29. december 2017, fra <http://www.noegletal.dk>

Olesen, S. P. (2007). *Møder mellem kontanthjælpsmodtagere og sagsbehandlere - kulegravning af kontanthjælpsområdet, Forskningsgennemgang*. Aarhus C: Den Sociale Højskole i Aarhus.

Pawson, R. (2013). *The Science of Evaluation, A Realist Manifesto*. London: SAGE Publications Ltd.

Pawson, R., & Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*. London: SAGE Publications Ltd.

Rambøll. (2008). *Evaluering af NY CHANCE TIL ALLE - Afslutningsevaluering*. Århus N: Rambøll. Udarbejdet for Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Ravn, R., & Bredgaard, T. (under udgivelse). The impact of working alliances in employment services for disadvantaged jobseekers – a Danish case study.

Rosdahl, A. (2006). *Kommunale aktiveringsprojekter med produktion*. København: SFI - Det nationale Forskningscenter for velfærd.

Rosholm, M., & Svarer, M. (2012). *Overordnede effekter af aktiv arbejdsmarkedspolitik*.

Rosholm, M., Sørensen, K. L., & Skipper, L. (2017). *BIP indikatorer og jobsandsynlighed*. København S: Væksthusets Forskningscenter. <http://vaeksthusets-forskningscenter.dk/wp-content/uploads/2017/01/BIP-Indikatorer-og-jobsandsynlighed.pdf>

Salado-Rasmussen, J., & Bredgaard, T. (2016). Virkningssyntese – en alternativ tilgang til metaanalyse. *Økonomi Og Politik*, 3(årgang 89), 68–82.

Skipper, L. (2010). *En mikroøkonometrisk evaluering af den aktive beskæftigelsesindsats*. København: AKF, Anvendt KommunalForskning.

Skytte, M. (2017). Socialt arbejde. I J. Guldager & M. Skytte (Eds.), *Socialt arbejde - teorier og perspektiver* (2. udgave, s. 12–51). København: Akademisk Forlag.

STAR. (2017). *DREAM, version 39, 20. marts 2017/JHR*. <https://www.dst.dk/-/media/Kontorer/13-Forskning-og-Metode/DREAM-koder-version-39.pdf?la=da>

Sørensen, K. L., Nielsen, J., & Lindegaard, H. (2013). *Effekter af uddannelsesaktivering for forsikrede ledige*. København K: Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning, KORA.

Torfig, J. (2004). *Det stille sporskifte i velfærdsstaten - En diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse (Magtudredningen)*. Aarhus: Århus Universitetsforlag.

Vedung, E., & Dahlberg, M. (2013). *Demokrati och brukarutvärdering*. Lund: Studentlitteratur.

Weibel, K., & Madsen, M. B. (2012). *Delt viden - Aktiveringsindsatsen for ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere*. København: SFI, Det nationale Forskningscenter for velfærd.

Yin, R. K. (1981). The Case Study as a Serious Research Strategy. *Knowledge*, 3(1), 97–114. <https://doi.org/10.1177/107554708100300106>

ISSN (online): xxxx-xxxx
ISBN (online): xxx-xx-xxxx-xxx-x

BORG UNIVERSITETSFÖRLAG